

**ENTREGABLE 1**

**POLÍTICA NACIONAL MULTISECTORIAL DE DERECHOS HUMANOS**

**Situación actual del problema público**

**Enunciado del problema público**

**Estructuración del problema público**

**Agosto de 2023**

**Contenido**

[**1. Presentación 3**](#_Toc138414131)

[**2. Metodología 5**](#_Toc138414132)

[**3. Definición y enunciación del problema público 8**](#_Toc138414133)

[3.1 Un problema que expresa carencias o necesidades de las personas u oportunidades de mejora. 8](#_Toc138414134)

[3.2 Una situación indeseable por parte de los actores políticos y la sociedad 12](#_Toc138414135)

[3.3 Un problema que requiere de la atención del sector público 16](#_Toc138414136)

[3.4 Un problema que no tiene carácter organizacional, de gestión o de coordinación interinstitucional 21](#_Toc138414137)

[**4. Descripción de la gravedad, alcance, magnitud, urgencia y oportunidad del problema público. 23**](#_Toc138414138)

[4.1 Gravedad del problema público 23](#_Toc138414139)

[a) Derecho a la identidad 23](#_Toc138414140)

[b) Derecho a la salud 25](#_Toc138414141)

[c) Derecho a la educación: dificultades en el acceso y brecha digital 34](#_Toc138414142)

[d) Derecho a la vivienda 41](#_Toc138414143)

[e) Derechos de las niñas, niños y adolescentes: retroceso en la lucha contra el trabajo infantil y violencia 45](#_Toc138414144)

[f) Aumento de la violencia y la desigualdad de género 48](#_Toc138414145)

[g) Derechos de las personas con discapacidad 51](#_Toc138414146)

[h) Derechos de las personas privadas de su libertad 53](#_Toc138414147)

[4.2 Alcance del problema público 56](#_Toc138414148)

[4.3 Magnitud del problema público 57](#_Toc138414149)

[4.4 Urgencia del problema público 58](#_Toc138414150)

[4.5 Oportunidad de intervenir sobre el problema público 62](#_Toc138414151)

[**5. Identificación y caracterización de la población afectada. 63**](#_Toc138414152)

[**6. Enunciado del problema público. 81**](#_Toc138414153)

[**7. Conceptos clave del problema público. 82**](#_Toc138414154)

[7.1 Marco conceptual 82](#_Toc138414155)

[a) Derechos humanos y enfoque de capacidades 82](#_Toc138414156)

[b) Las dos dimensiones de la igualdad: propuesta metodológico-conceptual 85](#_Toc138414157)

[7.2 Conceptos clave del problema público 90](#_Toc138414158)

[a) Derechos humanos 90](#_Toc138414159)

[b) Principio de igualdad y no discriminación 91](#_Toc138414160)

[c) Desigualdad estructural 92](#_Toc138414161)

[d) Discriminación estructural 93](#_Toc138414162)

[e) Interseccionalidad o enfoque interseccional 93](#_Toc138414163)

[f) Enfoque de derechos humanos 94](#_Toc138414164)

[g) Enfoque intercultural 95](#_Toc138414165)

[h) Igualdad de género 96](#_Toc138414166)

[i) Enfoque de género 96](#_Toc138414167)

[j) Enfoque territorial 97](#_Toc138414168)

[**8. Delimitación del problema público 100**](#_Toc138414169)

[8.1 Caracterización de cada uno de los componentes (causas y efectos) del problema público. 102](#_Toc138414170)

[a) Causa directa 1: Insuficiente desarrollo de políticas interseccionales sobre los grupos en situación de especial vulnerabilidad 103](#_Toc138414171)

[b) Causa directa 2: Escasa incidencia de actores públicos y privados a nivel regional y local en el diseño e implementación de iniciativas en materia de derechos humanos 110](#_Toc138414172)

[c) Causa directa 3: Persistencia de estereotipos, prejuicios, estigmas y actitudes negativas 124](#_Toc138414173)

[d) Causa directa 4: Presencia de barreras institucionales, sistemáticas y estructurales de discriminación 146](#_Toc138414174)

[e) Efectos 164](#_Toc138414175)

[**9. Referencias bibliográficas 173**](#_Toc138414176)

## Presentación

De acuerdo con la Ley N° 29809, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, este ministerio es la entidad competente en materia de derechos humanos (artículo 4) y tiene como finalidad promover y difundir los derechos humanos, postulando políticas de acceso a la justicia, con énfasis en las personas en condición de vulnerabilidad (artículo 5).

En dicho marco, y conforme lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, que aprueba el Reglamento que regula las Políticas Nacionales, el MINJUSDH aprobó la Resolución Ministerial N° 290-2019-JUS, que establece las políticas nacionales bajo rectoría o conducción de este sector que se mantendrían vigentes o pasarían a ser actualizadas. Un compromiso asumido mediante dicha norma fue dar continuidad a los Planes Nacionales de Derechos Humanos mediante una Política Nacional Multisectorial de Derechos Humanos, formulada conforme la metodología dispuesta por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN).

En dicha línea, mediante Resolución Ministerial N° 0063-2022-JUS, publicado en el Diario El Peruano el 19 de marzo de 2022, se formalizó el inicio del proceso de elaboración de la Política Nacional Multisectorial de Derechos Humanos (PNMDH). Asimismo, se conformó el Grupo de Trabajo Multisectorial (GTM), compuesto por dieciocho (18) ministerios, Defensoría del Pueblo, Ministerio Público, Poder Judicial, RENIEC, JNE, la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP) y organismos de la sociedad civil y del Sistema de Naciones Unidas.

Con fecha 03 de noviembre de 2022, el Grupo de Trabajo aprobó la propuesta de primer entregable de la PNMDH, que tiene como propuesta de problema público la “Desigualdad y discriminación estructural en el ejercicio pleno de los derechos de las personas en su diversidad”. De esta forma, yendo un paso adelante respecto de los Planes Nacional de Derechos Humanos, la PNMDH pasa de un enfoque centrado en la atención de los grupos de especial protección (GEP)[[1]](#footnote-1) a uno en donde se aborda un problema público de alcance general: la desigualdad y discriminación estructural en el ejercicio de los derechos humanos por parte de todas las personas en el territorio.

Esta propuesta de primer entregable plantea, asimismo, cuatro (4) causas directas que contribuirían a la persistencia de este problema público. Estas causas directas son:

* Insuficiente desarrollo de políticas interseccionales sobre los grupos en situación de especial protección
* Escasa incidencia de actores públicos y privados a nivel regional y local en el diseño e implementación de políticas públicas en materia de DDHH
* Persistencia de estereotipos, prejuicios, estigmas y actitudes negativas
* Presencia de barreras institucionales, sistemáticas y estructurales de discriminación

Cada causa directa responde, a su vez, a causas indirectas, y generan, al mismo tiempo, efectos que tienen un impacto en el bienestar de la población.

De esta forma, esta propuesta de primer entregable busca ser una primera aproximación a la problemática de los derechos humanos en el Perú, sobre cuya base se plantearán objetivos, lineamientos y alternativas de solución.

## Metodología

Para la elaboración del primer entregable de la Política Nacional Multisectorial de Derechos Humanos (PNMDH), referido a la delimitación, enunciación y estructuración del problema público, se utilizó la siguiente metodología:

1. **Recopilación y análisis de información para la delimitación del problema público.**

* Revisión y selección de diversas fuentes de información del Sistema Universal e Interamericano de Derechos Humanos;
* Reportes y artículos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
* Artículos académicos pertinentes a la materia.
* Datos del Sistema Nacional de Estadística e Informática (INEI) así como de las brindadas por las entidades y organizaciones integrantes del Grupo de Trabajo Multisectorial encargado de elaborar la PNMDH;
* Revisión de las políticas nacionales vigentes como son: Igualdad de Género, Discapacidad para el Desarrollo, Adulto Mayor, entre otras pertinentes.

1. **Enunciación y estructuración del problema público.**

* Para la estructuración conceptual se realizó la descripción de conceptos clave de las variables del problema público, basadas en las fuentes de información identificadas para la delimitación del problema público.
* Para la estructuración operativa que consiste en la expresión gráfica del problema público, se hizo uso del árbol de problema, herramienta propuesta por la Guía de Políticas Nacionales.

1. **Socialización de la propuesta del primer entregable:**

* A fin de que el proceso de formulación del primer entregable de la PNMDH aplicara un enfoque territorial, participativo y basado en derechos humanos, se consideró una etapa de socialización de la propuesta inicial de la delimitación, enunciación y estructuración del problema público.
* La aplicación del enfoque territorial implicó el desarrollo de 26 mesas descentralizadas, una por cada región del país. En cada una de estas mesas descentralizadas se presentó a los participantes la propuesta de enunciado del problema público y el árbol de problemas con causas directas, indirectas y efectos. A continuación, se abrió un espacio de debate, a fin de que los participantes, desde el conocimiento de la realidad de su propio territorio, comentaran si estas propuestas reflejaban la problemática de sus propias localidades. El objetivo fue recoger información sobre las realidades locales que pudieran validar o complementar la delimitación y estructuración que se había planteado respecto del problema público.
* Asimismo, se aplicó un enfoque participativo. En ese sentido, las mesas descentralizadas se convocaron con la colaboración de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP) (ver anexo 3). El objetivo fue alcanzar una convocatoria amplia, en donde se congregara a representantes del sector público y privado en cada una de las regiones. Se contó con 1222 participantes, entre representantes de entidades públicas en el territorio, colectivos y organizaciones de la sociedad civil, y miembros de grupos de especial protección.
* En este proceso de socialización se aplicó también un enfoque de derechos humanos. Ello significó que la consulta sobre la propuesta del primer entregable tomó como eje el ejercicio de los derechos humanos en el territorio y cómo estos se ven afectados. En tal sentido, se recibieron los aportes de los/as participantes en torno a los siguientes temas: Derechos que se encuentran desprotegidos en sus territorios; factores que impiden un pleno acceso y ejercicio de los derechos humanos en el territorio; si la problemática que afecta los derechos humanos en el territorio se veía reflejada en el enunciado del problema público y si la problemática del territorio se encuentra recogida en la estructuración del problema público (árbol de problema).(ver anexo 4)
* Algunos de los principales resultados de este proceso de socialización fueron los siguientes:
* Aunque en cada región se enfatizó sobre la afectación a distintos derechos, un denominador común fue la desprotección de tres (3) derechos básicos: igualdad y no discriminación; salud y educación.
* Respecto de los factores que inciden en la afectación de los derechos humanos en las regiones, entre los más mencionados estuvieron los siguientes: la pandemia por Covid-19 (sobre todo en derecho a la salud y educación); la pertenencia a un grupo en situación de especial vulnerabilidad (niñas, niños y adolescentes, comunidades nativas u originarias, adultos mayores, entre otros), lo que afectaba al derecho a la igualdad y no discriminación; la corrupción; y, el desconocimiento por parte de la ciudadanía de cómo defender sus derechos.
* En general, los participantes de las mesas descentralizadas consideraron que el enunciado y la estructuración del problema público si recogían la problemática de la región.
* La Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza elaboró un estudio exploratorio sobre la base de este proceso de consulta ciudadana mediante mesas descentralizadas. Asimismo, incluyo el análisis de un sondeo que realizó entre el 13 y el 28 de mayo de 2022[[2]](#footnote-2).

1. **Validación de la propuesta del primer entregable:**

* Con los aportes recibidos del proceso de socialización descentralizada, se elaboró el primer entregable de la PNMDH que fue presentado al Grupo de Trabajo Multisectorial (GTM) encargado de la elaboración de la PNMDH, para su revisión. (ver anexo 4, 5 y 6)
* La Dirección de Políticas y Gestión en Derechos Humanos (DPGDH), en calidad de secretaría técnica del GTM sostuvo reuniones y comunicaciones con los/as integrantes del GTM a efectos de incorporar adecuadamente los aportes al primer entregable de la PNMDH. (ver anexos 5 y 6)
* Posteriormente, en sesión realizada el 3 de noviembre de 2022, el GTM validó el primer entregable de la PNMDH, por lo que, a través de la Oficina General de Planeamiento, Presupuesto y Modernización, el MINJUSDH remitió la propuesta al CEPLAN para su validación metodológica. (Ver anexo 7)

## Definición y enunciación del problema público

## Un problema que expresa carencias o necesidades de las personas u oportunidades de mejora.

Existe una fuerte percepción en la ciudadanía de que los derechos humanos no son suficientemente protegidos por parte del Estado. En efecto, de acuerdo con la II Encuesta Nacional de Derechos Humanos (ENDDHH)[[3]](#footnote-3), siete (7) de cada diez (10) peruanos y peruanas sienten que los derechos humanos son poco o nada protegidos. Asimismo, un poco más de la mitad (51%) percibe que los derechos están peor protegidos en comparación a hace cinco años, y casi las dos terceras partes (62%) de ciudadanos cree que el nivel de protección no mejorará en los próximos años.

A la percepción de desprotección de los derechos humanos, se suma la percepción de un trato desigual por parte del Estado y de discriminación. La II ENDDHH da cuenta de que 74% de la población considera que el Estado es el principal responsable de garantizar los derechos; sin embargo, solo un 18% cree que el Estado se preocupa por los derechos humanos de toda la ciudadanía por igual. Además, según dicho instrumento, una (1) de cada tres (3) personas confiesa haber sido víctima de discriminación en el último año[[4]](#footnote-4), principalmente en la calle o el centro laboral. Asimismo, entre grupos en situación de especial vulnerabilidad, como personas de la comunidad LGBTI, personas adultas mayores, personas con discapacidad, población indígena, mujeres, entre otros, el derecho a un trato digno y a no ser discriminado figura como el más vulnerado.

Los resultados de la II ENDDHH no distan de lo observado en otras fuentes. Por ejemplo, en el *Informe de la Defensoría del Pueblo del Perú para el Cuarto Ciclo del Examen Periódico Universal[[5]](#footnote-5)*, se alerta que, en el caso de pueblos indígenas, se “ha advertido una reducción presupuestal progresiva que afecta los servicios educativos con pertinencia cultural y lingüística para estudiantes indígenas”.[[6]](#footnote-6) De igual manera, en materia de salud, la Defensoría del Pueblo señala que:

“La prestación de los servicios de salud en las comunidades indígenas sufre de enormes brechas de acceso y disponibilidad, lo que repercute en el ejercicio de otros derechos y en grupos etarios diferenciados. Así, por ejemplo, sólo 4 de 10 comunidades cuenta con un establecimiento de salud en su territorio, cuya capacidad resolutiva es mínima o de primer nivel de atención.”[[7]](#footnote-7)

La revisión de algunos indicadores respecto de la situación de determinados grupos en situación de especial vulnerabilidad permite apreciar que, inclusive entre miembros del mismo grupo, se presentan diferencias en el acceso a servicios, lo que repercute en el ejercicio de derechos humanos. Por ejemplo, dentro de la población femenina, se aprecia que cuanto más alto es el nivel educativo de la madre, el porcentaje de ser atendida por personal sanitario especializado durante el parto es mayor. Cabe tener presente que el nivel educativo suele ser una característica que va asociada, usualmente, a factores como ámbito de residencia (urbano o rural) y lengua materna.

**Gráfico N° 1  
Proporción de partos atendidos por personal sanitario especializado, según nivel educativo de la madre (porcentaje)**

**Nota:** Se incluyen todos los nacimientos, de las mujeres de 15 a 49 años de edad, en el periodo de 0-59 meses antes de la entrevista. Si la mujer menciono más de una persona, solo se considera a la más capacitada (médico, obstetra o enfermera).

**Fuente:** Instituto Nacional de Estadística e Informática – Encuesta Demográfica y de Salud Familiar.

Como se puede observar, dentro de una misma población en situación de especial vulnerabilidad, puede identificarse una brecha importante en cuanto al acceso al derecho a la salud: el ejercicio del derecho es desigual, en tanto mujeres con un grado de instrucción mayor tienen un mayor acceso a personal calificado para la atención de partos. Si bien se aprecia una tendencia a la reducción de la brecha hasta el año 2020, hacia el año 2021 se evidencia una ampliación de ella, lo que sugiere que la pandemia por Covid-19 tuvo un impacto diferenciado. En el caso de mujeres con educación superior o secundaria, hay una caída mínima del indicador (0.1% y 0.4%, respectivamente); no obstante, en la población con educación primaria o menor a ella, la caída en el porcentaje de partos asistidos por personal calificado es significativa (3.6% y 9.9%, respectivamente).

La pandemia por Covid-19 ha sido un catalizador para que las desigualdades se manifiesten de manera más evidente y, en algunos casos, se agraven. Por ejemplo, respecto del impacto en la población adulta mayor, la CEPAL señala lo siguiente:

“Existen desigualdades en las tasas de morbilidad y mortalidad que reflejan experiencias desiguales con respecto a la incidencia de enfermedades crónicas y de los determinantes sociales en salud. Existiría un patrón de desigualdad que incide en la gravedad de la enfermedad, así como en la capacidad de gestión del riesgo antes, durante y después de la pandemia.”[[8]](#footnote-8)

De igual manera, la imposición de medidas de protección como las cuarentenas tuvieron un impacto diferenciado, según grupos en situación de especial vulnerabilidad. En el caso de las mujeres, por ejemplo, la Defensoría del Pueblo indica lo siguiente:

“En el caso particular de la COVID-19, la adopción de la cuarentena como mecanismo para disminuir el nivel de contagio de esta pandemia, ha significado para las mujeres una sobrecarga en sus labores, donde las responsabilidades de atención y cuidado del hogar aumentan y se vuelven más complicadas por la necesidad de desinfección continua, y a la vez se agrega la carga del trabajo profesional o técnico a tiempo completo en la modalidad de trabajo remoto (…).”[[9]](#footnote-9)

La evolución de la incidencia de la pobreza según lengua materna es otro indicador que puede ejemplificar el impacto diferenciado que tuvo la pandemia en distintos segmentos de la población, considerando factores o características que las sitúan en mayor vulnerabilidad. En Perú la lengua materna es un factor que puede imponer barreras al ejercicio de derechos (como educación, salud, trabajo) y que puede tener un impacto en indicadores como pobreza.

**Gráfico N° 2  
Incidencia de la pobreza monetaria según lengua materna (porcentaje)**

**Nota:** Para lengua materna población de 3 a más años de edad.

1/ Incluye el quechua, aimara y otra lengua nativa.

**Fuente:** Instituto Nacional de Estadística e Informática – Encuesta Nacional de Hogares

La gráfica permite plantear algunas reflexiones: en primer lugar, hasta el año 2019 había una tendencia hacia la reducción de la pobreza monetaria. En segundo lugar, aun con dicha tendencia, la incidencia de la pobreza siempre ha sido mayor en la población que no tiene al castellano como lengua materna. En tercer lugar, la tendencia a la reducción de la pobreza monetaria tuvo un revés en el año 2020, con la pandemia.

La explicación a este impacto diferenciado entre distintos grupos dentro de la población del país puede encontrarse en lo que anticipaba la II ENDDHH: la desigualdad en el ejercicio de derechos y la discriminación que sufren determinados colectivos en situación de especial vulnerabilidad, tales como mujeres, población adulta mayor, población indígena u originaria, entre otros.

En efecto, de acuerdo con la *Encuesta Impacto de la #Covid-19* realizada por el Banco Mundial en los hogares peruanos entre mayo y julio del 2020, “dentro de la región, Perú destacó por su despliegue para dar rápida respuesta a los impactos de la pandemia; [s]in embargo, las brechas de desigualdad y los desafíos estructurales que enfrenta el país han impedido una evolución más favorable.”[[10]](#footnote-10) Así, los altos niveles de desigualdad fueron considerados incluso como uno de los factores que “explican en parte los grandes impactos de la pandemia en términos de empleo, seguridad alimentaria y acceso a servicios” en el país. En el mismo sentido, se sostiene que “[l]os desafíos estructurales del país han contribuido a dar forma a la crisis”, en tanto que “[f]actores de desigualdad como el nivel educativo, contar o no con un empleo asalariado, el acceso a conexión a Internet y el género han determinado en gran parte qué hogares han recibido el impacto más duro”; razón por la que si se busca “consolidar la recuperación del país” será necesario colocar importantes “esfuerzos por cerrar esas brechas.”[[11]](#footnote-11)

En ese sentido, es posible concluir en este punto de que existe un problema de desigualdad y discriminación en el acceso y ejercicio de los derechos humanos por parte de las personas en el Perú, siendo este problema más grave en el caso de personas en situación de especial vulnerabilidad.

## Una situación indeseable por parte de los actores políticos y la sociedad

Como se señaló anteriormente, la II ENDDHH del año 2019 muestra que, si bien el 74% de la población considera que el Estado es el principal responsable de garantizar los derechos, solo un 18% cree que el Estado se preocupa por los derechos humanos de toda la ciudadanía por igual. A ello se suma que, de acuerdo a dicho instrumento, una (1) de cada tres (3) personas confiesa haber sido víctima de discriminación en el último año.

Otras fuentes de información confirman que la percepción de discriminación y trato desigual es mayor en grupos que se encuentran en situación de especial vulnerabilidad, tales como personas con discapacidad y población cuya lengua materna es distinta al castellano. En el primer caso, la Encuesta Nacional de Hogares evidencia que las personas con discapacidad, tanto en el área urbana como en la rural, tienen una mayor percepción de discriminación frente a la población que no tiene discapacidad:

**Gráfico N°3  
Proporción de la población de 18 años y más de edad según área de residencia que declara en los últimos doce meses haberse sentido discriminada, por condición de discapacidad (porcentaje)**

(\*) Los resultados son referenciales porque el número de casos en la muestra para este nivel no es suficiente y presentan un coeficiente de variación mayor a 15%.

**Fuente**: Instituto Nacional de Estadística e Informática – Encuesta Nacional de Hogares

De igual manera ocurre con la población cuya lengua maternal es distinta al castellano. El gráfico 4 evidencia que la percepción de discriminación es mayor en este grupo si se compara con la población cuya lengua maternal es el castellano.

**Gráfico N° 4  
Proporción de la población de 18 y más años de edad que declara en los últimos doce meses haberse sentido discriminada según lengua materna (porcentaje)**

**Nota:** Desde el 2020 se consultaba por el acto discriminatorio en los últimos doce meses.

1/ Lengua nativa incluye el quechua, aimara y otra lengua nativa.

**Fuente:** Instituto Nacional de Estadística e Informática – Encuesta Nacional de Hogares

Estos hallazgos son consistentes con las opiniones recibidas en las veintiséis (26) mesas descentralizadas que organizó el MINJUSDH para recibir aportes de la sociedad civil y representantes del Estado para la determinación del problema público.[[12]](#footnote-12) En efecto, en todas las mesas descentralizadas se repitieron las siguientes opiniones:

* Entre otros, uno de los derechos que no recibe una debida protección por parte del Estado es el derecho a la igualdad y no discriminación. Ello se manifiesta en, por ejemplo, el acceso a servicios como educación, salud y al sistema de justicia, que se ve limitado por factores como el lugar de residencia de las personas (área rural o urbana), la pertenencia a una comunidad nativa o indígena, la accesibilidad para personas con necesidades especiales como personas adultas mayores o personas con discapacidad, o la conectividad a internet, que dificultaba el acceso a servicios de naturaleza digital (educación remota, trámites virtuales, entre otros).
* Un aspecto que fue constantemente mencionado en las mesas descentralizadas fue la disposición del personal y de los servidores públicos a cargo de servicios públicos como salud, educación o distintos programas sociales. En particular, se señaló que el personal en muchas ocasiones ofrecía un mal servicio o un mal trato a los usuarios, en especial cuando se trataba de población indígena u originaria que hablaba otra lengua, población rural, población adulta mayor o población con discapacidad o habilidades especiales. De acuerdo con los participantes en las mesas descentralizadas, este tipo de situaciones hacía visible un contexto de discriminación estructural hacia personas o colectivos que tuvieran alguna condición que los ponía en situación de especial vulnerabilidad.
* En todas las mesas descentralizadas se enfatizó de que la pandemia por Covid-19 había sido un evento que impactó de manera negativa en el acceso a servicios y, con ello, en el ejercicio de derechos. En particular, se insistió en que el acceso y ejercicio de algunos derechos se vio fuertemente impactado por la pandemia. Es el caso clarísimo de los derechos a la salud, educación y a la no discriminación. Quienes más impacto sufrieron son los pobres y personas con factores que inciden en su vulnerabilidad.

Por otro lado, entre la cooperación internacional para el desarrollo se observan también opiniones similares. Por ejemplo, María del Carmen Sacasa, durante su mandato como representante residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Perú, señaló que es necesario “entender al Covid-19 como una crisis de desigualdad”, en la medida que “las personas que ya eran vulnerables se [han] lleva[do] la peor parte”, por lo que se requiere con urgencia que el Estado “combin[e] conocimiento territorial con innovación para abordar los desafíos específicos de los sectores con mayor vulnerabilidad”[[13]](#footnote-13).

En efecto, este es el caso, por ejemplo, de las poblaciones indígenas y afrodescendientes, quienes además de encontrarse entre la población pobre y con altos niveles vulnerabilidad, tienen las peores condiciones de vida y mayor sensibilidad ante los impactos de las crisis. En esa línea, de acuerdo al INEI (2020), al año 2019 el 40.1% de los que se consideraban de origen nativo y el 33.3% de los afrodescendientes se encontraban en condición de vulnerabilidad monetaria.[[14]](#footnote-14) Igualmente, es llamativo el caso de la población extranjera, que antes de la pandemia ya se encontraba expuesta a dificultades como el acceso al mercado laboral, incrementando su vulnerabilidad. De acuerdo con el MINJUSDH (2021), sobre la base de los resultados de la II ENDDHH, por ejemplo, a fines del 2019 un 40% de entrevistados no estaban dispuestos a contratar a un extranjero, siendo este grupo el segundo más discriminado en este rubro, solo por detrás de personas que habían estado privadas de libertad[[15]](#footnote-15).

Como se ha señalado con anterioridad, la Defensoría del Pueblo ha manifestado también su preocupación por la desigualdad en el ejercicio de los derechos humanos. En el *Informe de la Defensoría del Pueblo del Perú para el Cuarto Ciclo del Examen Periódico Universal [[16]](#footnote-16)*, esta entidad ha advertido, por ejemplo, el impacto diferenciado que ha tenido la pandemia en los derechos de las mujeres y de las poblaciones indígenas. Como ya se ha reseñado, en el caso de las mujeres, la sobrecarga de labores en el marco de las cuarentenas significó también una afectación a otros derechos como el libre desarrollo o el derecho al trabajo. De igual manera, en el caso de poblaciones indígenas, la pandemia afectó el acceso a servicios como salud o educación. Además, la Defensoría destaca la situación de las personas LGBTI, señalando que “las parejas del mismo sexo no tienen un marco normativo para el ejercicio y salvaguarda de sus derechos.”[[17]](#footnote-17)

De igual manera, entre actores de la sociedad civil también se ha identificado la discriminación como un factor que impide el pleno ejercicio de derechos por parte de los ciudadanos. En *La situación de los derechos humanos en el Perú*, elaborado por el Colectivo EPU de Perú, distintas organizaciones de la sociedad civil analizan el cumplimiento de las recomendaciones formuladas al Perú en el marco del Examen Periódico Universal de las Naciones Unidas del año 2017. En el caso del derecho a la educación, el Colectivo EPU de Perú llama la atención sobre la deserción y atraso escolar por razones de discriminación racial, así como por la ausencia de un efectivo enfoque intercultural en la Educación Básica Regular.[[18]](#footnote-18)

Cabe recordar, por otro lado, que desde el propio Poder Ejecutivo se ha manifestado expresamente la intención de atender las situaciones de desigualdad en el ejercicio de derechos. Efectivamente, la Política General de Gobierno al 2026, aprobada mediante Decreto Supremo N° 164-2021-PCM, establece como lineamiento 9.3 “defender y promover la democracia y los derechos humanos en los foros globales, regionales y subregionales, y reducir la desigualdad y proteger los derechos y aspiraciones de todos, y en particular de la población vulnerable, las mujeres y los jóvenes”. Se aprecia, por lo tanto, que la lucha contra la desigualdad en la protección de los derechos, con especial énfasis de la población vulnerable, mujeres y jóvenes, constituye una prioridad del gobierno.

De lo expuesto líneas arriba se deduce, por lo tanto, que la desigualdad y discriminación estructural en el ejercicio de derechos humanos es un tema que despierta la preocupación no solamente de la ciudadanía, sino también del Poder Ejecutivo, de organismos constitucionalmente autónomos que velan por la protección de los derechos fundamentales como es el caso de la Defensoría del Pueblo, de organismos internacionales y de organizaciones de la sociedad civil.

## Un problema que requiere de la atención del sector público

El Estado Peruano tiene un deber de protección de los derechos humanos. Por un lado, este deber se desprende de mandatos internacionales, como el artículo 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que establece que los Estados parte, como el Perú, “se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que éste sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”

En esa misma línea, el artículo 44 de la Constitución establece un mandato al Estado Peruano al señalar que uno de sus deberes primordiales es garantizar la plena vigencia de los derechos humanos.

En dicho marco, ya anteriormente el Estado Peruano ha adoptado acciones y aprobado instrumentos con la finalidad de orientar el funcionamiento de la administración pública hacia la garantía de los derechos humanos. En efecto, desde el año 2006 y hasta el año 2021 se aprobaron tres (3) Planes Nacionales de Derechos Humanos, como se observa en la siguiente tabla:

**Tabla N° 1**

**Planes Nacionales de Derechos Humanos aprobados por el Estado Peruano**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Plan Nacional de Derechos Humanos** | **Periodo de vigencia** | **Norma que aprueba** |
| Primer | 2006 al 2010 y prorrogado al 2011 | D.S. 017-2005-JUS |
| Segundo | 2014 al 2016 | D.S. 005-2014-JUS |
| Tercer | 2018 al 2021 | D.S. 002-2018-JUS |

**Fuente:** Elaboración propia

Estos Planes Nacionales de Derechos Humanos fueron concebidos como herramientas de políticas públicas del Estado Peruano desarrollados con el fin de lograr la acción coordinada y concertada de las distintas instancias del gobierno en cumplimiento de los derechos humanos de la población. En particular, se puso el foco sobre los Grupos de Especial Protección (GEP), término adoptado de la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, y que hace referencia a colectivos de personas “que no necesariamente han entablado relaciones directas entre sí, pero están vinculadas por su situación de potencial o real afectación a sus derechos”. Así, por ejemplo, el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 es una buena muestra de la preocupación del Estado por los grupos en situación de mayor vulnerabilidad y que logró incorporar nuevos grupos: las personas trabajadoras del hogar, la población LGBTI, y las personas defensoras de derechos humanos.

El Estado ha realizado una extensa labor en cada una de las mesas de trabajo de los GEP, lo que ha representado un aporte fundamental en la agenda de la visibilización de personas que, aun compartiendo experiencias similares en lo concerniente a la exclusión, discriminación y violencia, no habían sido adecuadamente reconocidas por el Estado en sus luchas. El trabajo intersectorial y deliberativo realizado en cada uno de los grupos ha permitido que hoy se cuente con líneas de base mejor estructuradas para cada uno de ellos. Asimismo, ha posibilitado observar con claridad la importancia de abordar dichas barreras desde diferentes perspectivas y con herramientas diversas.

En el caso del Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 (PNDH 2018-2021), a la fecha, se dispone de tres (3) informes[[19]](#footnote-19) de evaluación anual del nivel de cumplimiento, correspondientes a los años 2018, 2019 y 2020. El balance global de los antes mencionados informes se muestra a continuación:

1. Año 2018: La evaluación informa que, de las 190 metas asumidas para el 2018, 81 (42.6%) se alcanzaron o superaron. Mientras que, el nivel de cumplimiento de las metas asumidas para los doce grupos de especial protección (GEP), alcanzó el 48.9%.

**Tabla N° 2**

**Evaluación de los compromisos al primer año de implementación del PNDH 2018-2021**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Tipo de compromiso** | **Metas** | **Alcanzaron o superaron la meta** | **Porcentaje** |
| GEP | 137 | 67 | 48.9% |
| Otros compromisos | 53 | 14 | 26.4% |
| Total | 190 | 81 | 42.6% |

**Fuente:**Primer Informe sobre los avances de la implementación del Plan Nacional de Derechos Humanos (MINJUSDH).

1. Año 2019: La evaluación al segundo año de implementación del PNDH informa que, de las 161 metas asumidas para el 2019, 56 (34.8%) se alcanzaron o superaron. En tanto que, el nivel de cumplimiento de las metas asumidas para los trece grupos de especial protección (GEP), alcanzó el 36.0%.

**Tabla N° 3**

**Evaluación de los compromisos al segundo año de implementación del PNDH 2018-2021**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Tipo de compromiso** | **Metas** | **Alcanzaron o superaron la meta** | **Porcentaje** |
| GEP | 139 | 50 | 36.0% |
| Otros compromisos | 22 | 6 | 27.3% |
| Total | 161 | 56 | 34.8% |

**Fuente:**Segundo Informe sobre los avances de la implementación del Plan Nacional de Derechos Humanos (MINJUSDH).

1. Año 2020: Asimismo, de los 159 compromisos, 136 estuvieron dirigidos a la protección, promoción y garantía de los derechos de las personas de los doce grupos de especial protección (GEP) [[20]](#footnote-20), la información recabada dio como resultado que 48 (35.3%) alcanzaron o superaron la meta programada; mientras que, sobre las veintitrés (23) metas que pertenecen a otro tipo de compromisos (generales), 3 (13.0%) alcanzaron o superaron la cifra establecida.

**Tabla N° 4**

**Evaluación de los compromisos al tercer año de implementación del PNDH 2018-2021**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Tipo de compromiso** | **Metas** | **Alcanzaron o superaron la meta** | **Porcentaje** |
| GEP | 136 | 48 | 35.3% |
| Otros compromisos | 23 | 3 | 13.0% |
| Total | 159 | 51 | 32.1% |

**Fuente:** Tercer Informe sobre los avances de la implementación del Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 (MINJUSDH).

En ese sentido, comparativamente, el nivel de cumplimiento fue mayor en el 2018 que en el 2019 y 2020, considerando que, de las 190 metas asumidas para el 2018, 81 (42.6%) se alcanzaron o superaron; en tanto, que, de los 161 compromisos asumidos para el 2019, 56 (34.8%) se alcanzaron o superaron y de las 159 metas asumidas para el 2020, 51 (32.1%) se alcanzaron o superaron.

**Tabla N° 5**

**Nivel de cumplimiento en la evaluación de compromisos del PNDH 2018-2021**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Informe de avances de implementación del PNDH** | **Número de compromisos asumidos** | **Compromisos que se alcanzaron o superaron** | **Porcentaje** |
| Primer informe (2018) | 190 | 81 | 42.6% |
| Segundo informe (2019) | 161 | 56 | 34.8% |
| Tercer informe (2020) | 159 | 51 | 32.1% |
| Total | 510 | 188 | 36.9% |

**Fuente:** Elaboración propia

El nivel de cumplimiento de compromisos asumidos para los GEP por años, muestra que la mayor cifra de cumplimiento se alcanzó en el 2018, con el 48.9%; en tanto que, para el 2019 y 2020, la cifra se redujo a 36.0% y 35.3%, respectivamente.

**Tabla N° 6. Nivel de cumplimiento de los compromisos asumidos para los GEP**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **GEP** | **2018** | | **2019** | | **2020** | |
| Compromisos para evaluar | Lograron o superaron la meta | Compromisos para evaluar | Lograron o superaron la meta | Compromisos para evaluar | Lograron o superaron la meta |
| Defensores y defensoras de derechos humanos | No corresponde | No corresponde | 1 | 100.0% | No corresponde | No corresponde |
| Mujeres | 13 | 61.5% | 10 | 40.0% | 13 | 38.5% |
| Niñas, niños y adolescentes | 12 | 33.3% | 13 | 30.8% | 18 | 22.2% |
| Personas adultas mayores | 15 | 80.0% | 14 | 57.1% | 12 | 58.3% |
| Personas con discapacidad | 28 | 42.9% | 30 | 30.0% | 28 | 28.6% |
| Personas con VIH/Sida y personas con TBC | 7 | 100.0% | 8 | 25.0% | 8 | 37.5% |
| Personas en situación de movilidad | 12 | 16.7% | 4 | 25.0% | 2 | 0.0% |
| Personas LGBTI | 8 | 75,0% | 8 | 50.0% | 6 | 50.0% |
| Personas privadas de libertad | 13 | 69.2% | 19 | 52.6% | 17 | 47.1% |
| Personas víctimas de la violencia entre 1980-2000 | 7 | 28.6% | 5 | 60.0% | 5 | 40.0% |
| Población Afroperuana | 3 | 0.0% | 4 | 50.0% | 7 | 28.6% |
| Pueblos Indígenas | 10 | 30.0% | 14 | 7.1% | 11 | 27.3% |
| Trabajadores y trabajadoras del hogar | 9 | 22.2% | 9 | 11.1% | 9 | 33.3% |
| Total | 137 | 48.9% | 139 | 36.0% | 136 | 35.3% |

**Fuente:** Elaboración propia.

Comparativamente, los tres informes de implementación del PNDH 2018-2021 correspondientes a los primeros años (2018,2019 y 2020) identifican que los porcentajes de cumplimiento respecto a los compromisos asumidos han decrecido anualmente. A la fecha, se encuentra en elaboración el cuarto informe de implementación correspondiente al año 2021, así como un informe de evaluación de resultados de todo el PNDH 2018-2021.

Los GEP de Personas Adultas Mayores (PAM) y Personas LGTBI, son los que han mantenido a lo largo de los tres años de implementación un porcentaje de cumplimiento en sus compromisos igual o mayor al 50%.

Se observa que la emergencia de salud pública generada por la pandemia de Covid-19 dificultó notablemente las acciones, el reporte y el cumplimiento de compromisos asumidos por los sectores del Poder Ejecutivo, abordando nuevos desafíos y reestructurando las metodologías. Además, la pandemia ha tenido graves impactos en el país, a nivel económico y social, lo que ha generado que muchas de las metas asumidas no logren cumplirse y que, en el caso de algunos indicadores como son los referidos al trabajo infantil, pobreza y pobreza extrema se incrementen negativamente.

Cabe resaltar que, aún en dicho escenario, el PNDH 2018-2021 tuvo significativos logros y avances en múltiples de los compromisos asumidos. Sin embargo, el proceso de elaboración en los diferentes informes tuvo un deficiente intercambio de información.

## Un problema que no tiene carácter organizacional, de gestión o de coordinación interinstitucional

Los derechos humanos se rigen por una serie de principios que se desprenden del derecho internacional. En efecto, de acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, estos derechos son universales, inalienables, indivisibles, interdependientes, y su ejercicio debe ser equitativo y sin discriminación.[[21]](#footnote-21)

Los principios de universalidad, inalienabilidad, indivisibilidad, interdependencia e igualdad y no discriminación son mandatos que guían el accionar del Estado, en sus deberes de respetar (no interferir en el ejercicio de derechos), proteger (tomar acción frente a violaciones de derechos) y cumplir (adoptar medidas positivas para garantizar el ejercicio de derechos) los derechos humanos.

Si bien los mandatos internacionales establecen una serie de obligaciones de intervención y abstención por parte del Estado, el problema público identificado, que es la desigualdad y discriminación estructural en el ejercicio de los derechos, trasciende el ámbito de actuación del sector público. En efecto, las desigualdades en el ejercicio de derechos se nutren, incrementan y configuran en una discriminación estructural. Ello significa que las personas y grupos que se encuentran en situación de especial vulnerabilidad afrontan brechas en el acceso y goce de sus derechos como resultado de condiciones inherentes a ellas (género, edad, etnia, entre otros).

En conclusión, el problema público no corresponde a dificultades de carácter organizacional, de gestión o de coordinación institucional, sino que tanto las desigualdades como la discriminación estructural están estrechamente relacionadas con elementos históricos, socioeconómicos y culturales arraigados en la mentalidad nacional y trasladados de generación en generación.

## Descripción de la gravedad, alcance, magnitud, urgencia y oportunidad del problema público.

En esta sección se presentarán algunas características del problema público identificado, la desigualdad y discriminación estructural en el ejercicio de los derechos fundamentales.

## Gravedad del problema público

Si bien los derechos humanos involucran todos los aspectos de la vida de las personas, para efectos de ilustrar el problema de desigualdad y discriminación estructural en el ejercicio de los derechos en el Perú se utilizarán datos sobre algunos derechos en particular, o algunos de los grupos en situación de especial vulnerabilidad. Cabe precisar que esto no constituye una priorización de derechos o grupos.

En la medida de lo posible, se presentarán para algunos derechos indicadores de resultado que reflejen la situación de desigualdad que sufren unas personas respecto de otras.

### **Derecho a la identidad**

De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, el ejercicio del derecho a la identidad “está estrechamente vinculado con el denominado «circuito de la documentación», conformado por el certificado de nacido vivo, la partida de nacimiento, el DNI y las modificaciones a este.”[[22]](#footnote-22)

En el caso de niños menores de cinco (5) años, durante los últimos años se apreciaba una tendencia positiva respecto del registro de nacimientos en entidades estatales. No obstante, el primer año de pandemia (2020) significó un descenso:

**Gráfico N° 5**

**Proporción de la población menor de 5 años de edad cuyo nacimiento fue registrado en la Municipalidad o RENIEC (Porcentaje)**

**Fuente:** Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Programas Presupuestales.

La pandemia y la declaratoria del estado de emergencia en el Perú significaron la suspensión intempestiva de una serie de servicios y prestaciones que brinda el Estado. Uno de estos servicios fue el registro civil. En efecto, las Oficinas de Registros Civiles a nivel nacional se cerraron totalmente a partir del 16 de marzo de 2020, y luego de varios meses se fueron reabriendo progresivamente; incluso algunas nuevamente fueron cerradas como consecuencia de la cuarentena absoluta inicial, y luego de las cuarentenas focalizadas. Los registros civiles no fueron considerados como un servicio esencial, lo que conllevó a no registrarse los nacimientos (y defunciones) que ocurrían a nivel nacional. En el específico caso de los nacimientos, el acta permite y sustenta la emisión del DNI; y sin este documento, una persona es invisible jurídicamente.

El registro de nacimiento y de defunciones es fundamental, no solo porque la prueba del nombre está en su inscripción (artículo 25 del Código Civil), sino porque la persona humana se extingue con su muerte (artículo 61 del Código Civil) y esta es registrada también para surtir efectos jurídicos. Sin una adecuada cobertura, los recién nacidos no pudieron ser inscritos en las Oficinas Registrales Auxiliares de los Establecimientos de Salud, por cuanto estos locales fueron cerrados para las acciones de contención de la pandemia. Como resultado, según alertó la Defensoría del Pueblo en julio de 2020, en los primeros meses de la pandemia más de 150 mil niñas y niños nacidos no habían logrado su inscripción en el Registro Único de Identificación de Personas Naturales (RUIPN).[[23]](#footnote-23)

Si bien esta situación se fue superando progresivamente, el impacto de la pandemia para las niñas y niños nacidos en los primeros meses de la emergencia sanitaria fue visible. El DNI es un elemento necesario para acceder a servicios de salud en establecimientos públicos. En esa línea, quienes podían acceder a los servicios privados no se habrían visto impedidos a ejercer otros derechos conectados al de identidad, como el derecho a la salud. En cambio, quienes solo tenían como alternativa los servicios provistos por el Estado, para lo cual el DNI era un elemento necesario, habrían visto limitado su posibilidad de acceder al derecho.

Otro grupo en situación de especial vulnerabilidad en cuanto al ejercicio del derecho a la identidad es el que está compuesto por personas LGBTI. A diferencia de las Niñas, Niños y Adolescentes (NNA), en el caso de las personas LGBTI las restricciones para el pleno ejercicio del derecho a la identidad provienen de una situación permanente y no de un evento inesperado como la pandemia. En particular, como señala la Defensoría del Pueblo, “las personas trans tienen serias dificultades para el reconocimiento de su identidad de género y la consiguiente obtención de su documento de identidad.”[[24]](#footnote-24)

En el caso de ambos colectivos, NNA y personas LGBTI, se observa que existen circunstancias que impiden el ejercicio de los derechos humanos en condiciones de igualdad, tanto frente a otros colectivos como internamente.

### **Derecho a la salud**

En el contexto latinoamericano, Perú presenta cifras en los principales indicadores de estado de la salud que son cercanas al promedio de la región. No obstante, un comparativo con países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) evidencia claras distancias en el acceso y ejercicio del derecho a la salud:

**Tabla N° 7. Tablero sobre el estado de salud**

**Comparativo Perú con América Latina y países OCDE**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | | | | | |
|  | * **Mejor que Cerca de [X] Peor que … promedio de países LAC** | | | | |
|  | **Esperanza de vida al nacer (Mujeres)** | **Esperanza de vida al nacer (Hombres)** | **Supervivencia hasta los 65 años (Mujeres)** | **Supervivencia hasta los 65 años (Hombres)** | **Tasa de mortalidad en menores de 5 años** |
| En años | En años | % | % | Por 1.000 nacidos vivos |
| **LAC31** | 77.4 | 71.6 | 83.2 | 73.8 | 18.6 |
| **OCDE36** | 83.4 | 78.1 | 90.9 | 84.1 | 4.5 |
| **Perú** | 77.9 | 72.6 | 84.6 | 76.3 | 15.0 |

**Fuente:** Adaptación de OCDE y Banco Mundial (2020)

Como se puede apreciar, aunque en algunos indicadores el Perú se encuentra por encima del promedio latinoamericano, hay distancias considerables frente al promedio de países OCDE. En el caso de esperanza de vida al nacer, tanto en hombres y mujeres la diferencia frente al promedio OCDE es mayor a cinco (5) años. En cuanto al porcentaje de supervivencia hasta los 65 años, en ambos sexos la diferencia es también mayor a 5 puntos porcentuales frente al promedio OCDE. La tasa de mortalidad en menores de 5 años en el Perú es, además, mayor al triple en Perú que en el promedio de países OCDE.

Otro punto importante son las desigualdades en el derecho a la salud dentro de la población peruana. Por ejemplo, de acuerdo con la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Mundial, al año 2017 el nivel de desigualdad experimentado por los grupos de población en su estado de salud y sus determinantes de salud en el Perú no era mejor a los mostrados por el promedio latinoamericano. En efecto, la tabla a continuación evidencia la diferencia promedio entre el quintil de ingresos más pobre y el más rico para seis (6) indicadores y los compara con el promedio regional de América Latina. Si la diferencia es mayor que el promedio, se muestra un icono rojo, mientras que se muestra uno verde cuando la diferencia es menor que el promedio:

**Tabla N° 8. Tablero sobre las desigualdades en salud**

**(Comparativo Perú vs Promedio América Latina)**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | | | | | | |
|  | * **Mejor que Cerca de [X] Peor que … promedio de países LAC** | | | | | |
|  | **Tasa de mortalidad en menores de 5 años** | **Prevalencia de anticoncepción, métodos modernos (% de mujeres entre 15 y 49 años)** | **Nacimientos atendidos por personal de salud calificado (% del total)** | **Mujeres embarazadas que reciben al menos cuatro visitas prenatales (% de mujeres embarazadas)** | **Tratamiento de diarrea (% de niños menores de 5 años que recibieron SRO\*)** | **Vacunación completa (% de niños entre 15 y 23 meses)** |
| Diferencia entre quintiles de ingresos más abajo y más alto, número de muertes por 1000 nacidos vivos | Diferencia entre quintiles de ingresos más bajo y más alto, en % | Diferencia entre quintiles de ingresos más bajo y más alto, en % | Diferencia entre quintiles de ingresos más bajo y más alto, en % | Diferencia entre quintiles de ingresos más bajo y más alto, en % | Diferencia entre quintiles de ingresos más bajo y más alto, en % |
| **LAC (países disponibles)** | 21.3 | 9.4 | 15.6 | 12.2 | 8.7 | 11.0 |
| **Perú** | 19.3  (2016) | 12.2  (2016) | 14.2  (2016) | 8.4  (2016) | 19.4 [X]  (2016) | 3.9  (2016) |

**\*** SRO: Sales de rehidratación oral

**Fuente:** Adaptación de OCDE y Banco Mundial (2020)

La tabla anterior muestra que, si bien en general Perú se acerca en cinco (5) de los seis (6) indicadores a los promedios de América Latina, la diferencia entre los quintiles de ingresos más bajo y más alto es significativa. Es el caso de, por ejemplo, la tasa de mortalidad en menores de 5 años, donde la diferencia bordea el 20%. En el caso del tratamiento de diarrea, si se aprecia que la diferencia entre quintiles es peor que el promedio de América Latina, bordeando también el 20%.

La revisión de otros indicadores en materia de salud permite observar brechas entre, por ejemplo, el ámbito urbano y el ámbito rural. De este modo, el área de residencia, que puede ir asociado a otros factores como etnicidad o nivel socioeconómico, refleja diferencias en el acceso y ejercicio del derecho a la salud.

Un primer indicador a tener en cuenta es la tasa de mortalidad neonatal, infantil y en la niñez. Si bien en los tres casos se observa una tendencia en la reducción entre los años 2007 y 2021, la tasa de mortalidad en la niñez si presenta todavía una clara brecha entre el ámbito urbano (17%) y el ámbito rural (23%) al año 2021.

**Tabla N° 9. Tasa de mortalidad neonatal, infantil y en la niñez, según área de residencia, 2007-2021**

**Por cada 1000 nacidos vivos**

**(Para los cinco años anteriores a la encuesta)**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Área de residencia** | **2007/2008** | **2009** | **2010** | **2011-2012** | **2013** | **2014** | **2014-2015** | **2016-2017** | **2017-2018** | **2019-2020** | **2020-2021** |
|  | **Tasa de mortalidad neonatal** | | | | | | | | | | |
| **Total** | 10 | 11 | - | 8 | - | - | 10 | - | 10 | 8 | 10 |
| Urbana | 8 | 10 | - | 6 | - | - | 10 | - | 9 | 8 | 10 |
| Rural | 14 | 13 | - | 13 | - | - | 11 | - | 13 | 9 | 11 |
|  | **Tasa de mortalidad infantil** | | | | | | | | | | |
| **Total** | 19 | 20 | 17 | 17 | 16 | 17 | 15 | 15 | 15 | 13 | 15 |
| Urbana | 12 | 17 | 14 | 14 | 16 | 13 | 13 | 13 | 13 | 12 | 15 |
| Rural | 30 | 27 | 22 | 22 | 17 | 24 | 21 | 18 | 22 | 17 | 17 |
|  | **Tasa de mortalidad en la niñez** | | | | | | | | | | |
| **Total** | 27 | 26 | 23 | 21 | 21 | 20 | 18 | 18 | 19 | 16 | 18 |
| Urbana | 17 | 21 | 17 | 17 | 19 | 15 | 15 | 16 | 16 | 15 | 17 |
| Rural | 43 | 35 | 33 | 29 | 24 | 32 | 28 | 24 | 27 | 22 | 23 |

**Mortalidad infantil:** Probabilidad de morir durante el primer año de vida

**Fuente:** Instituto Nacional de Estadística e Informática- Encuesta Demográfica y de Salud Familiar

Un indicador en donde si se aprecia una brecha aún mayor entre el ámbito rural y el urbano es la tasa de desnutrición crónica de niños menores de 5 años. A pesar de que hay una tendencia a la reducción en ambos ámbitos, para el año 2021 se observaba una brecha de más de 17 puntos porcentuales.

**Tabla N° 10. Tasa de desnutrición crónica de niños/as menores de 5 años, según ámbito geográfico, 2009-2021**

**Patrón de referencia OMS**

**(Porcentaje)**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Ámbito geográfico | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
| Total | **23.8** | **23.2** | **19.5** | **18.1** | **17.5** | **14.4** | **13.1** | **12.9** | **12.2** | **12.2** | **12.1** | **11.5** |
| **Área de residencia** |  | | | | | | | | | | | |
| Urbana | 14.2 | 14.1 | 10.1 | 10.5 | 10.3 | 9.2 | 7.9 | 8.2 | 7.3 | 7.6 | 7.2 | 6.8 |
| Rural | 40.3 | 38.8 | 37.0 | 31.9 | 32.3 | 27.7 | 26.5 | 25.3 | 25.7 | 24.5 | 24.7 | 24.4 |

**Fuente:** Instituto Nacional de Estadística e Informática- Encuesta Demográfica y de Salud Familiar.

En el caso de los indicadores de prevalencia de anemia, aunque también se aprecia una tendencia a la reducción, existe aún una brecha entre el ámbito urbano y rural, aunque claramente menor a la observada en el caso de desnutrición.

**Tabla N° 11. Prevalencia de anemia en niñas y niños de 6 a 59 meses de edad, según ámbito geográfico, 2009-2021**

**(Porcentaje)**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Ámbito geográfico | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
| Nacional | **37.2** | **37.7** | **30.7** | **32.9** | **34.0** | **35.6** | **32.6** | **33.3** | **34.1** | **32.8** | **29.5** | **29.0** | **28.4** |
| Urbana | 33.2 | 33.0 | 26.5 | 28.6 | 31.1 | 31.7 | 29.8 | 30.1 | 30.7 | 30.2 | 26.4 | 26.4 | 25.2 |
| Rural | 44.1 | 45.7 | 38.6 | 40.7 | 39.8 | 44.4 | 39.7 | 41.4 | 43.0 | 39.6 | 37.9 | 35.7 | 37.5 |

**Nota:** La prevalencia está ajustada por la altura siguiendo el procedimiento recomendado en CDC, 1998.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática- Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES).

Otro indicador que puede dar indicios de cómo se ejerce el derecho a la salud en el Perú es el de mujeres en edad fértil con acceso a métodos modernos de planificación familiar. Aunque ha habido un incremento en el porcentaje de mujeres que hacen uso de estos métodos entre los años 20210 y 2021, se observa la persistencia de una brecha entre los ámbito urbano y rural de cerca de diez puntos porcentuales.

**Tabla N° 12. Mujeres unidas en edad fértil que usan métodos modernos de planificación familiar, según geográfico, 2010-2021**

**(Porcentaje)**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Ámbito geográfico | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
| Total | **50.5** | **51.1** | **51.8** | **51.3** | **52.2** | **53.3** | **54.3** | **54.5** | **55.0** | **55.6** | **55.0** | **57.0** |
| Urbana | 53.6 | 54.2 | 54.8 | 53.3 | 54.1 | 55.1 | 56.4 | 56.6 | 56.4 | 57.4 | 57.1 | 59.0 |
| Rural | 43.4 | 44.1 | 44.7 | 46.2 | 46.8 | 47.6 | 47.9 | 47.8 | 50.3 | 49.2 | 48.7 | 50.1 |

**Nota:** Se considera a las mujeres unidas que declararon tener pareja y/o vida sexual activa y usan actualmente algún método moderno. Incluye el uso de píldora, DIU, inyecciones, condón, esterilización femenina y masculina, MELA, implantes o norplant, espuma y jalea.

**Fuente:** Instituto Nacional de Estadística e Informática- Encuesta Demográfica y de Salud Familiar.

Además de este panorama general, es interesante observar con detenimiento el caso específico de algunos colectivos que presentan dificultades en el ejercicio del derecho a la salud, especialmente en la dimensión de acceso. A continuación, se describirá brevemente, a manera de ejemplo, el caso particular de tres (3) grupos en situación de especial vulnerabilidad que vieron afectados su derecho a la salud durante la pandemia.

* *Población LGBTI: exclusión en la toma de decisiones públicas*

Conforme lo ha documentado la Defensoría del Pueblo, las personas LGBTI “afrontan una serie problemas en el ejercicio de sus derechos a causa de los prejuicios, estereotipos y estigmas que existen sobre su orientación sexual e identidad de género.”[[25]](#footnote-25) Esta situación los convierte en un grupo especialmente vulnerable y proclive a sufrir atentados contra su vida e integridad, discriminación, exclusión y negación de derechos no solo por las autoridades o terceras personas sino también por su propia familia y entorno más cercano.”[[26]](#footnote-26) Esta problemática, como se ve, tiene un carácter estructural y antecede a la pandemia.

No obstante, en el contexto de la pandemia por COVID-19, tal como se indica en el *Informe anual sobre la situación de los derechos humanos de las personas LGBTI en el Perú 2020*, editado por PROMSEX, es necesario tomar en cuenta un “impacto diferenciado que tiene el contexto de emergencia sanitaria en determinados grupos en situación de vulnerabilidad como la población LGBTI debido a la situación de precarización en la que viven incluso antes de la emergencia sanitaria.”[[27]](#footnote-27) Entre los diversos problemas que tuvo que enfrentar la población LGBTI durante la pandemia, uno en particular evidenció un preocupante panorama sobre la exclusión del enfoque de derechos humanos en la toma de decisiones públicas. Así, a tan solo un mes de declarada la emergencia, “organizaciones lésbicas y bisexuales alzaron la voz” para denunciar la exclusión de la población LGBTI en las “políticas públicas adoptadas para enfrentar la pandemia por COVID-19.”[[28]](#footnote-28) Entre las medidas a ser implementadas con urgencia, se exigió que el Estado implemente “protocolos de atención en el marco de los derechos humanos, donde se recuerde a los agentes policiales, militares, efectivos de seguridad y actores de justicia que la discriminación por prejuicio hacia mujeres lesbianas y bisexuales es un delito y que debe ser debidamente sancionado en el fuero penal, conforme a ley”.

Al respecto, se denunció en particular la emisión de una disposición del gobierno durante el confinamiento obligatorio según la cual algunos días de la semana solo estaba permitida la salida a la vía pública de mujeres, y otros solo de hombres. Ello no solo exhibía una evidente ausencia del enfoque de género en la toma de decisiones, sino que, además, incrementó el nivel de vulnerabilidad de la población LGBTI que, al salir a provisionarse de bienes básicos, era víctima potencial de agresiones por parte de miembros de las fuerzas del orden. En efecto, como reporta la Defensoría del Pueblo, se obligó a muchas personas a portar un DNI que, en el marco de la legislación peruana, no recoge las distintas identidades de género. Esto conllevó a que en situaciones en las que la identidad de género era cuestionada por las fuerzas del orden, la población LGBTI sufriera actos de uso excesivo de la fuerza, de discriminación y malos tratos tras la detención de algunos miembros de esta comunidad, vulnerándose sus derechos a la dignidad e integridad.[[29]](#footnote-29)

Asimismo, medidas como esta visibilizaban cómo el gobierno estaba respondiendo a la pandemia sin considerar la inclusión participativa de la ciudadanía, pese a que, como fue mencionado con anterioridad, los grupos de mayor vulnerabilidad sufrirían el mayor impacto de la pandemia y el aislamiento social. Si bien, luego de las protestas de las diferentes organizaciones de la sociedad civil, el gobierno indicó firmemente que “la medida no debería ser un pretexto para actitudes homofóbicas, y que no se toleraría ninguna discriminación por parte de las Fuerzas Armadas ni de las Fuerzas Policiales”, la medida tuvo que ser suspendida, entre otras razones, porque se advirtieron “peligros potenciales (…) y un mayor riesgo de discriminación.”[[30]](#footnote-30)

Medidas como estas, además, agravaban la situación de la población LGBTI que, debido a su nivel de vulnerabilidad durante el confinamiento, tenían que enfrentar problemas de acceso al trabajo y sustento, violencia doméstica y abuso, estigmatización y discriminación, y, en particular, como destacó la ONU, una “pérdida de prioridad de los servicios de salud requeridos”, sobre todo para el caso de población LGBTI que requería continuar recibiendo tratamiento contra el VIH, así como “tratamiento hormonal y los tratamientos de afirmación de género para las personas trans.”[[31]](#footnote-31)

* *Población indígena: exclusión en la toma de decisiones públicas*

Según la Defensoría del Pueblo, “la intervención del Estado no fue oportuna, a fin de realizar una intervención preventiva y garantizar la atención médica diferenciada en los pueblos indígenas desde el registro de los primeros casos de Covid-19, situación que fue advertida por las organizaciones representativas de los pueblos indígenas.”[[32]](#footnote-32) Ello debido a que el Estado solo comenzó a tomar acción a favor de ese grupo luego de dos meses de iniciada de la pandemia, ya que, recién en julio de 2020, el Ministerio de Salud informó por primera vez sobre el impacto de la pandemia entre la población indígena. Esta inclusión tardía generó que las medidas diferenciadas llegaran cuando “el virus [ya] se había propagado con rapidez en las comunidades indígenas, principalmente en las amazónicas, situación que hacía evidenciar, una vez más, la débil capacidad de respuesta y de estrategia de las autoridades gubernamentales para prevenir, atender y contener oportunamente el Covid-19 en los territorios indígenas.”[[33]](#footnote-33)

Como registró la CEPAL, en septiembre de 2020, se registraron 17,031 personas indígenas contagiadas, de las cuales un 20.1% pertenecían a pueblos indígenas andinos y 79.9% a pueblos amazónicos, aunque se duda respecto de la exactitud de dicha cifra. En Perú, en el último censo, el 26.7% de las y los ciudadanos se identificó como integrante de algún pueblo indígena, razón por la que no resulta razonable que solo el 2.5% de los casos de contagios totales notificados en el país sean de personas pertenecientes a la población indígena.[[34]](#footnote-34) Al respecto, se señala que las bajas cifras podrían explicarse, entre otras cosas, porque “se privilegi[ó] el registro según la lengua hablada por encima del criterio de autoidentificación.”[[35]](#footnote-35) En efecto, en la *Evaluación de las medidas para la atención de salud de los pueblos indígenas del Perú frente al COVID-19*[[36]](#footnote-36), la Defensoría del Pueblo advirtió que tanto el Ejecutivo como los gobiernos regionales no incluyeron la variable étnica en los registros administrativos, situación que generó la brecha de información oficial respecto a la afectación por el COVID-19 a la población indígena, perjudicando desfavorablemente la debida planificación de las medidas a implementar para garantizar el acceso al servicio de salud de la población indígena. Cinco meses después de la emergencia sanitaria la Dirección de Pueblos Indígenas y Originarios del Ministerio de Salud publicó los primeros reportes con cifras parciales sobre el contagio del COVID-19 en la población indígena

Por otro lado, tomando en cuenta el factor territorial, sí es posible tener una mejor idea más cercana a la realidad sobre la magnitud del daño de la pandemia que sufrió esta población. En Amazonas, una de las dos provincias que más cantidad de población indígena concentran a nivel nacional según la Base de Datos de Pueblos Indígenas y Originarios[[37]](#footnote-37), la población indígena contagiada alcanzó el 46% del total de casos confirmados en dicha región, pese a que solo el 22% de la población de la región tiene origen indígena. Una proporción similar se reportó en la región de Loreto, donde la tasa de contagio de integrantes de pueblos indígenas llegó hasta el 30.3% del total, pese a que solo un 12% de su población forma parte de dichos pueblos.[[38]](#footnote-38) Además, de acuerdo con la Defensoría del Pueblo[[39]](#footnote-39), se identifica que cuatro de cada diez comunidades indígenas cuentan con un establecimiento de salud dentro de su territorio. Asimismo, el 60% de las comunidades nativas deben trasladarse a otras localidades o distritos, incrementado sus gastos en movilidad y hospedajes. Esta limitada disponibilidad de establecimientos de salud afecta el derecho al acceso a la salud de la población indígena.

Debido a la exclusión inicial de las decisiones gubernamentales para enfrentar la pandemia, y a la reacción tardía, organizaciones como Amnistía Internacional denunciaron cómo la “emergencia sanitaria esta[ba] colocando luces sobre siglos de exclusión social y desprotección de los pueblos indígenas”, motivo por el cual era necesario que implemente con urgencia “una estrategia sanitaria con enfoque intercultural, [y en coordinación con las autoridades indígenas] que permita garantizar plenamente los derechos humanos de los pueblos indígenas a la salud y a la alimentación.”[[40]](#footnote-40) Ello sobre todo considerando que, en temas de salud, las poblaciones indígenas no solo se encuentran en una especial situación de vulnerabilidad dados los bajos niveles de contacto con enfermedades endémicas que les permita generar una sólida defensa inmunológica, sino también por los problemas de desnutrición y anemia que enfrenta la mayoría de sus integrantes; lo que se ve empeorado debido a su limitado acceso al transporte o conectividad. Hasta el 2017, según registraba el INEI “solo 15% de la población indígena amazónica tiene acceso a vías terrestres afirmadas y más del 70% accede por vía fluvial a la capital de su distrito.”[[41]](#footnote-41)

* *Personas con VIH o SIDA: Deficiencias en la priorización*

Pese a que, incluso poco antes de la declaración de la emergencia sanitaria, el Estado reconociera, mediante el Derecho Supremo N° 002-2020-SA, que las personas que viven con el VIH, así como otros grupos, se encuentran en una situación de vulnerabilidad sanitaria y por lo tanto es necesaria su incorporación al Seguro Integral de Salud (SIS), las cifras posteriores al comienzo de la pandemia en Perú no fueron tan alentadoras al respecto.

Durante el 2020, el Ministerio de Salud registró entre la población con VIH o SIDA un aumento de los “problemas de salud asociados a la falta de adherencia al tratamiento con antirretrovirales”, así como un aumento de “nuevas infecciones por VIH [e] infecciones de transmisión sexual.”[[42]](#footnote-42) Este retroceso en la lucha contra la enfermedad puede explicarse, entre diversas razones, por el impacto negativo de la pandemia en la integridad psicológica de los pacientes y de las personas que presentan mayor vulnerabilidad al contagio. Según las cifras del reporte del Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades, era necesario mirar con un enfoque diferenciado el impacto negativo de la crisis sanitaria en esta población debido a que problemas de salud mental como el estrés, ansiedad y depresión, podrían estar directamente relacionados con un mayor nivel de abandono de los tratamientos contra el VIH y SIDA.

Lo que resulta más preocupante aún es que estos abandonos progresivos podrían darse incluso si es que las personas tienen acceso a los retrovirales, lo que implica que, en el caso particular de esta población, eran necesarias no solamente políticas diferenciadas en relación con el confinamiento social obligatorio, sino, además, una especial priorización en la prestación de servicios de salud mental. En el mismo sentido, todo el arduo trabajo para la prevención no podía detenerse debido a la llegada del Covid-19. Era sumamente importante que el Estado disponga modalidades de apoyo social diversas para aquellas personas con mayor tendencia al contagio, a fin de que estas puedan continuar recibiendo consejería sobre las diversas formas de protección, así como el acceso oportuno a preservativos.

No obstante, según la evidencia que sustenta el propio Ministerio de Salud, desde el inicio de la pandemia, no se logró priorizar de forma efectiva la vulnerabilidad no solamente sanitaria, sino también social de esta población, incrementada por la pérdida de empleo, la pobreza y deficiencias en el acceso a la seguridad alimentaria.[[43]](#footnote-43)

### **Derecho a la educación: dificultades en el acceso y brecha digital**

En general, el acceso al sistema educativo es igualitario en el Perú. En efecto, de acuerdo con el INEI[[44]](#footnote-44), al año 2019 se presentaba alta cobertura en la matrícula escolar en todos los estratos sociales, no existiendo casi diferencias. Como se ve en el siguiente gráfico, la brecha entre los quintiles más rico y más pobre es de solo 0.5 %.

**Gráfico N° 6. Tasa bruta de matrícula escolar de la población de 6 a 11 años de edad, según condición socioeconómica, 2009-2019.**

**(Porcentaje del total de población de 6 a 11 años de edad de cada quintil)**

**Fuente:** INEI (2019).

No obstante, territorialmente, los indicadores en materia de educación muestran grandes brechas entre regiones con mayor o menor población urbana o rural. Por ejemplo, en cuanto a nivel de alfabetización de población mayor de 15 años, se observa altos porcentajes en la Provincia Constitucional del Callao (98.0%), Lima Metropolitana (97.7%), los departamentos de Arequipa (96.7%), Ica (96.4%) y Tacna (96.4%). Estas son regiones fundamentalmente costeñas y con poblaciones indígenas u originarias reducidas. Ello contraste con los porcentajes observados en Huancavelica (89.7%), Ayacucho (89.5%), Cusco (89.4%), Cajamarca (88.9%), Apurímac (87.2%) y Huánuco (85.8%), todas regiones andinas y, algunas de ellas, como Cusco, Apurímac, Ayacucho y Huancavelica, con una importante proporción de población indígena u originaria.

|  |  |
| --- | --- |
| **Porcentaje (%)** | |
|  |  |
|  | **96.4% - 98.0%** |
|  | **94.3% - 95.5%** |
|  | **91.2% - 94.1%** |
|  | **85.8% - 89.7%** |

|  |
| --- |
| **Nota**: La población alfabeta comprende aquella población de 15 y más años de edad que sabe leer y escribir con "Cartilla de lectura". |
| 1/ Denominación establecida mediante Ley N° 31140, las publicaciones estadísticas referidas a la Provincia de Lima se denominarán en adelante, Lima Metropolitana y comprende los 43 distritos. |
| 2/ Denominación establecida mediante Ley N° 31140, las publicaciones estadísticas referidas a la Región Lima se denominarán en adelante Departamento de Lima y comprende las provincias de Barranca, Cajatambo, Canta, Cañete, Huaral, Huarochirí, Huaura, Oyón y Yauyos. |
| **Fuente:** Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares, 2021. |

De igual forma, la proporción de escuelas de nivel primaria y secundaria que cuentan con acceso a internet presenta una importante brecha entre el área urbana y el área rural. El limitado acceso a internet supone, a su vez, un limitado acceso a una serie de recursos que pueden contribuir al aprendizaje de los alumnos.

El siguiente gráfico muestra las brechas entre los ámbitos rural y urbano. Si bien tanto en primaria como en secundaria se ve una amplia brecha que está pendiente de ser superada, se observa que a nivel de secundaria la conexión a internet en las escuelas es significativamente mayor a lo observado en primaria.

**Gráfico N° 8**

**Proporción de escuelas de nivel primaria y secundaria con acceso a internet**

**Nota 1:** El valor del indicador comprende las instituciones educativas de nivel primaria y secundaria que cuentan con internet.

**Nota 2:** En el año 2020, la Encuesta Nacional a Instituciones Educativas no se realizó debido al estado de emergencia originado por la pandemia de la Covid-19.

**Fuente:** Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional a Instituciones Educativas.

La pandemia por COVID-19 tuvo un impacto significativo en el derecho a la educación. Según cifras de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) del INEI, más de 400 mil estudiantes dejaron de llevar clases durante el 2020 a causa de la pandemia. Las principales razones que podrían explicar dicho nivel de inasistencia, de acuerdo con el reporte del Instituto Peruano de Economía[[45]](#footnote-45), tendrían que ver con la poca capacidad para participar efectivamente en modalidades de educación a distancia, el limitado apoyo que los estudiantes reciben en el interior de las familias, dificultades económicas, entre otros.

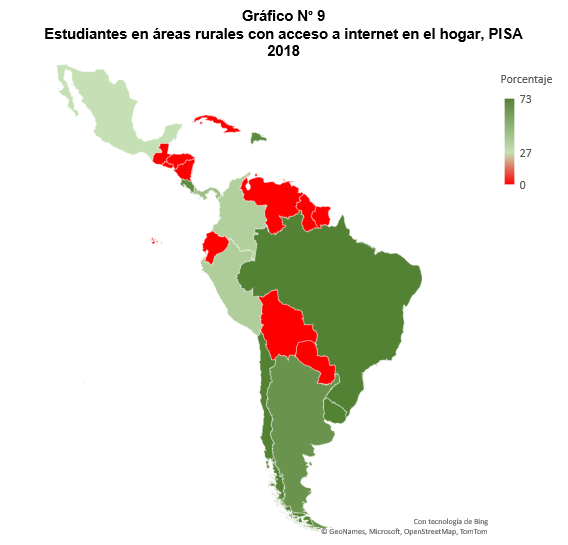
Para poder analizar la influencia de todos estos factores en el problema de la deserción escolar es importante tener en cuenta no solo elementos como el nivel de ingresos económicos de las familias o la ubicación territorial del estudiante, sino también la calidad de la educación virtual ofrecida. La encuesta reporta que, en el quintil de ingresos más bajo, el medio predominante para atender a las clases fue la radio, mientras que, en el quintil de hogares de ingresos más altos, el 59% de los estudiantes reportó haber empleado una plataforma virtual o página web, en contraste con solo el 17% del quintil de ingresos más bajo.

Este panorama se muestra más dramático en determinados sectores de la sociedad. Un claro ejemplo es el de menores de edad solicitantes de refugio, refugiados y migrantes, quienes, además de enfrentar situaciones de discriminación o maltrato verbal e impedimentos para la matrícula en razón de documentación insuficiente desde años atrás, durante la pandemia debieron lidiar con el limitado acceso a equipos de cómputo, tablets o celulares que les permitan comunicarse y desarrollar las clases virtuales.[[46]](#footnote-46)

Otro caso para destacar es el de los estudiantes con discapacidades. Según reportó la Defensoría del Pueblo a fines del 2020, durante la supervisión de clases virtuales, en el nivel de educación básica, dirigidas por el Ministerio de Educación, se verificó la ausencia de “garantía de la accesibilidad para niñas, niños y adolescentes con discapacidad”, así como “limitados recursos educativos adaptados para las necesidades de los estudiantes con discapacidad y otras necesidades educativas especiales”.[[47]](#footnote-47) Asimismo, en el nivel de educación superior, el 89% de estudiantes con discapacidad auditiva reportó que, durante sus clases, no se implementó la interpretación de lengua de señas. Identificó también un bajo nivel (12%) de acceso a las subvenciones para contar con el servicio de Internet, dispositivos informáticos o electrónicos, en el caso de estudiantes de universidades públicas, así como importantes deficiencias (63%) para lograr conectividad virtual, en el caso de los estudiantes de universidades privadas.

Estas diferencias, por supuesto, se encuentran directamente relacionadas con el problema de la brecha digital con la que lidia el país desde antes de la pandemia. Al respecto, según la información proporcionada por el INEI, hasta el primer trimestre de 2020, en total el 40.1% de hogares peruanos tenía acceso a Internet, cifra que se reduce en las zonas rurales a un 5.9%, en contraste con la situación vista en Lima Metropolitana, donde se reporta que el 62.9% de hogares contaban con este servicio. Para el año 2021 se aprecia una evolución favorable. Al tercer trimestre del 2021, Lima Metropolitana tenía cobertura del 87.7%, el resto urbano 79.9%, el área rural 48% y el Perú en total 76%.[[48]](#footnote-48)

La brecha digital se ve acentuada si al factor territorio se le agrega también el factor género. De acuerdo con la información procesada en un reciente reporte elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura y Microsoft[[49]](#footnote-49), en el Perú existe una heterogeneidad que no puede ser superada en la posesión de teléfonos móviles de parte de las mujeres que aún se mantienen desconectadas. Ello aun cuando, según se estima, “al cerrar la brecha de género en el uso de internet móvil en los países de ingresos bajos y medios se podría generar (…) un crecimiento del PIB de 700 000 millones de dólares durante los próximos cinco años (es decir, un 0.7 por ciento adicional de crecimiento del PIB)”.[[50]](#footnote-50) Si bien la brecha digital es un problema vigente en todo el territorio de América Latina y el Caribe, solo en el 2018, más del 41% de los estudiantes rurales en el Perú tenía acceso a una computadora en la escuela, lo que revelaba unas cifras alarmantes para el ámbito de la educación rural en contraste con los otros países de la región:



**Fuente:** BID (2020).

Si bien el acceso al internet se ha incrementado desde el 2020, precisamente por la necesidad evidenciada por la situación de confinamiento producto del Covid-19, la Defensoría del Pueblo ha advertido, entre otros aspectos, que en el Perú la brecha de acceso aún persiste debido a que no se han alcanzado las metas del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional “Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021” (Decreto Supremo N° 054-2011-PCM) y de la Estrategia Nacional de las Tecnologías Digitales en la Educación Básica con horizonte al 2021 (Resolución N° 505-2016-MINEDU), cuya implementación es de vital importancia para el cierre de las brechas digitales.[[51]](#footnote-51) En atención a ello, la Defensoría del Pueblo ha recomendado al Ministerio de Transportes y Comunicaciones impulsar la aprobación de la Política Nacional de Banda Ancha y Tecnologías de la Información y la Comunicación, así como fortalecer las acciones de supervisión y ejecutar las acciones legales que correspondan en los casos de proyectos regionales de banda ancha que se encuentran paralizados o en proceso de ejecución y para el mejor aprovechamiento de la red dorsal nacional de fibra óptica. Además, ha venido insistiendo en la necesidad de que se reconozca el acceso al internet como un derecho fundamental en la Constitución Política del Perú.

También en este punto se puede observar la fragilidad de las capacidades del Estado en la atención de los derechos básicos como la educación, que en tiempos del COVID ha dependido, en gran medida, del alcance de las redes de fibra óptica que permite el acceso a internet con niveles muy diferenciados de calidad entre lugares de la costa, la sierra o la selva. Incluso con niveles de calidad muy diferenciada entre ciudades capitales y zonas urbanas. El acceso a la educación es equiparable en estos lugares y directamente proporcional al acceso a internet, poniendo en evidencia su carácter de bien primario que merece protección y garantía desde el Estado. Aun cuando la Constitución establece el acceso obligatorio gratuito a la educación básica[[52]](#footnote-52), es claro que esta ha sido una cláusula en suspenso durante la pandemia cuando la educación ha dependido, donde existe al menos, de servicios privados de internet, cuyo costo ha debido ser financiado por las propias familias ya golpeadas por la crisis generada por la pandemia, lo que, sin duda, ha debido repercutir en los niveles de mayor deserción en los lugares más remotos del país.

Datos como los mencionados confirman la estrecha relación entre desigualdades estructurales y discriminación en el acceso a derechos básicos como la salud o la educación. Las desigualdades son descripciones de realidades, la discriminación es en cambio la violación injustificada del acceso igual que corresponde a toda persona titular de un derecho como la educación.[[53]](#footnote-53) La discriminación se produce aquí, aparentemente, sin un acto específico que sea la “causa”: es una causa estructural. En definitiva, una desigualdad estructural propiciada por la lejanía que limita el igual acceso al internet, tiene en este caso una incidencia en otro acto de discriminación en el acceso a un derecho básico, como la educación. El factor territorial que, para el caso específico de los estudiantes de localidades alejadas, en medio de la pandemia, tuvo además otro efecto pernicioso: la deserción escolar y el aumento en los índices de trabajo infantil y adolescente en las zonas rurales. La escuela ha sido sustituida aquí por el centro de trabajo sin que el Estado haya podido reaccionar a tiempo para evitar la consumación de una discriminación estructural que impacta en el acceso a la educación de los más vulnerables.

### **Derecho a la vivienda**

Aunque no se encuentra explícitamente reconocido en nuestro texto constitucional, el derecho a una vivienda digna es un derecho humano reconocido en instrumentos internacionales de los que el Perú es parte. En efecto, el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado que le asegure la vivienda. De igual manera, el artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) establece que toda persona es titular de este derecho y que los Estados Parte deben adoptar medidas apropiadas para asegurarlo.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas ha señalado, en su Observación General N° 4, que el derecho a la vivienda involucra siete (7) características esenciales[[54]](#footnote-54):

1. Seguridad jurídica de la tenencia
2. Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, que provea acceso a servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición.
3. Gastos soportables, que no sean de tal magnitud que impidan la satisfacción de otras necesidades.
4. Habitabilidad, es decir, la calidad de la vivienda.
5. Asequibilidad, el acceso a la vivienda debe ser asequible, garantizando que grupos en situación de desventaja también puedan gozar del derecho.
6. Lugar, la ubicación de la vivienda debe garantizar el acceso a empleo, salud, educación, entre otros servicios sociales.
7. Adecuación cultural, es decir, la construcción, materiales y políticas en torno a la vivienda debe responder a la identidad cultural.

De lo anterior se deduce, por lo tanto, que el derecho a la vivienda permite, a su vez, el ejercicio de otros derechos como la salud, la vida e integridad, el trabajo, entre otros.

Al respecto, algunos indicadores permiten observar la situación de desigualdad en que se ejerce el derecho a la vivienda en el Perú. Un primer indicador se aprecia en el siguiente gráfico, en el que muestra el porcentaje de la población urbana del Perú que vive en barrios marginales, asentamientos informales o viviendas inadecuadas:

**Gráfico N° 10**

**Proporción de la población urbana que vive en barrios marginales, asentamientos informales o viviendas inadecuadas (Porcentaje)**

**Fuente:** Instituto Nacional de Estadística e Informática – Encuesta Nacional de Hogares.

Para el año 2021 se observa que casi la mitad de la población urbana en el Perú (44%) habita en barrios marginales, asentamientos informales o viviendas inadecuadas. Cabe destacar que hasta el año 2019 había una tendencia a la reducción de este indicador, que se revirtió con la pandemia por Covid-19. Ello obedecería, de acuerdo con INEI, a la crisis económica que afrontaron muchas familias como resultado de la pérdida de empleo durante el establecimiento de medidas de emergencia sanitaria.

Por otro lado, en su diagnóstico para la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) advirtió lo siguiente:

“(…) según la Encuesta Nacional de Programas Presupuestales (ENAPRES), el 52.5% de familias urbanas (de los niveles socioeconómicos C, D y E) no acceden a servicios de infraestructura y equipamiento urbano (INEI, 2019b). Entre los aspectos claves que describen la calidad de vida de un barrio, se identifica que 39.49% de la población nacional no dispone de parques u otra forma de espacio público, mientras que el 20% no dispone de pistas asfaltadas y veredas de concreto u otro material para el desplazamiento peatonal. Además, el 50% de las personas declaran que en su barrio no se dispone de equipamiento comunal ni mercados.”[[55]](#footnote-55)

Asimismo, de acuerdo con el MVCS, según los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares del INEI 2019, la distribución territorial de los “tugurios” o viviendas inadecuadas (que no cumplen con las características establecidas por el derecho a la vivienda) es también desigual. En efecto, mientras que en Lima Metropolitana solamente poco más de una cuarta parte de las viviendas pueden considerarse “tugurios”, en la selva la cifra supera el 66%.

**Gráfico N° 11**

**Porcentaje de población viviendo en tugurios**

**Fuente:** INEI, ENAHO 2019.

Otros dos indicadores cuyo análisis resulta interesante es el de acceso a la red pública de agua y saneamiento. En el primer caso, el Gráfico N° 12 muestra cómo existe una brecha entre el ámbito urbano y rural en el acceso a agua potable desde la red pública:

**Gráfico N° 12. Porcentaje de población con acceso al servicio de agua por red pública, según área de residencia, 2017-2020**

**Nota:** Incluye conexión a red pública de agua dentro de la vivienda, fuera de la vivienda, pero dentro de la edificación y pileta pública.

**Fuente:** INEI-ENAPRES 2020

A pesar de que entre los años 2017 y 2020 se evidencia un incremento en el ámbito rural en el acceso al servicio de agua por red pública, se observa todavía una brecha importante respecto al porcentaje total y al del ámbito urbano. Se aprecia, además, que entre los años 2017 y 2020 la brecha se redujo de 22.2 puntos porcentuales a 17.2 puntos porcentuales.

El caso |a el año 2020, el acceso en el ámbito urbano llegaba a 89.2%, mientras que en el ámbito rural solamente alcanzaba el 30.2%. Si bien respecto del año 2017 se evidencia un progreso en el acceso a alcantarillado en el ámbito rural, la brecha respecto a la cifra nacional y la del ámbito urbano sigue siendo significativa.

**Gráfico N° 13. Porcentaje de la población con acceso a servicio de alcantarillado sanitario o disposición sanitaria de excretas, según área de residencia, 2017-2020**

**Nota:** Incluye conexión a red pública de desagüe de la vivienda, fuera de la vivienda, pero dentro de la edificación y letrina (por observación directa).

**Fuente**: INEI- ENAPRES.

Además, según un análisis de PNUD Perú, “en términos relativos, la mayor proporción de hogares vulnerables se localiza en los espacios rurales”, donde “el 88% de los hogares se encuentra en situación de vulnerabilidad; mientras que, en el área urbana, el 58% de hogares está en tal situación”.[[56]](#footnote-56)

Cabe destacar que, durante la pandemia por Covid-19, un colectivo que sufrió con gravedad la afectación a este derecho fue la población migrante. En efecto, en el caso de las personas de origen venezolano, las condiciones críticas en materia de acceso a servicios de salud, educación, alimentación y vivienda originó que, entre marzo y mayo de 2020, alrededor de 31 000 personas regresen a su país de origen.[[57]](#footnote-57)

### **Derechos de las niñas, niños y adolescentes: retroceso en la lucha contra el trabajo infantil y violencia**

El trabajo infantil es una situación que expone a las niñas, niños y adolescentes a la vulneración de múltiples derechos, como educación, salud e integridad física, entre otros. Al respecto, el INEI reporta que el promedio de trabajadores adolescentes, entre 14 y 18 años, se incrementó de 388 mil en el primer trimestre del 2020, a 485 mil en el primer trimestre del 2021. Esta cifra es acorde con la tendencia reportada por la OIT y UNICEF[[58]](#footnote-58) que ubica a la región de América Latina y el Caribe como el lugar del mundo que muestra la tasa más elevada de “niños mayores (15-17 años)” que se encuentran trabajando, siendo además que la mayor cantidad de ellos son varones que con su trabajo contribuyen al mantenimiento de su familia. Este preocupante retroceso en la lucha global contra el trabajo infantil evidencia el impacto que ha tenido la pandemia del Covid-19 para la vida de millones de niños, niñas y adolescentes que, más que otro momento, se han visto expuestos a las vulnerabilidades de su entorno, que los coloca en una posición desventajosa no solo dadas las condiciones económicas de su familia, sino también por las marcadas diferencias de la calidad de la educación rural.

Las evidencias de la pandemia muestran que las familias con bajos recursos miran en el trabajo de los hijos e hijas menores, un mecanismo para asegurar su supervivencia, lo que, aunado al cierre de las escuelas y a las brechas digitales, incrementa el riesgo, especialmente, para aquellos niños, niñas y adolescentes en situación de mayor vulnerabilidad que tendrán menores posibilidades de retomar sus estudios en un futuro cercano.[[59]](#footnote-59) Y a largo plazo, el efecto se agrava aún más. Según el BID, con el cierre de las escuelas por 10 meses, un estudiante de un país como Perú podría perder hasta US$1.313[[60]](#footnote-60) de ingresos anuales cuando ingrese al mercado laboral.[[61]](#footnote-61) El ciclo perverso de la pobreza que proyecta más pobreza en perspectiva, parece garantizado en un sistema de injusticias sistémicas que el Estado tiene que ser capaz de frenar: “Abandonar la escuela y entrar prematuramente en el mercado laboral reduce las posibilidades de conseguir mejores trabajos en el futuro, perpetuando la trampa de la pobreza”.[[62]](#footnote-62)

Según Joao Diniz, Líder Regional de *World Vision* para Latinoamérica y el Caribe, “el trabajo infantil es una forma de violencia particularmente peligrosa, porque en muchos contextos es socialmente aceptada. Sin embargo, toda actividad que inhiba el desarrollo natural de los niños y niñas de acuerdo con su edad es perjudicial”.[[63]](#footnote-63) La incidencia de estas prácticas sobre la infancia es sin duda mayor en el campo en donde a las prácticas de las familias de usar como fuerza de trabajo a los niños, se suma las deficiencias de las comunicaciones y la ausencia de las labores de supervisión de parte del Estado.

Frente a esta problemática, en el año 2021 se aprobó mediante Decreto Supremo N°008-2021-MIMP la Política Nacional Multisectorial para las Niñas, Niños y Adolescentes al 2030 (PNMNNA), que tiene como objetivo abordar el problema público del "Limitado ejercicio de derechos de las niñas, niños y adolescentes".

La PNMNNA cuenta con cinco (5) Objetivos Prioritarios, 22 Lineamientos y 47 servicios propuestos por cada sector, en línea con sus competencias y presupuesto. Estos se centran en mejorar las condiciones de vida saludables, fortalecer el desarrollo de la autonomía, disminuir el riesgo de desprotección, fomentar la participación de las niñas, niños y adolescentes en la toma de decisiones y optimizar la gobernanza relacionada con el ejercicio de sus derechos.

La evaluación al 2021 de la PNMNNA analizó los objetivos prioritarios y servicios que forman parte de la política. En cuanto al cumplimiento de los indicadores de los objetivos prioritarios al 2021, se encontraron los siguientes resultados:

* OP.01: Mejorar las condiciones de vida saludables de las niñas, niños y adolescentes. Se reportaron seis (6) indicadores por parte del Ministerio de Salud (MINSA). Se logró superar la meta en el indicador de porcentaje de anemia en niñas y niños de 6 a 35 meses, con un valor del 38.8% en lugar del objetivo del 39.8% al 2021.
* OP.02: Fortalecer el desarrollo de la autonomía de las niñas, niños y adolescentes. Se midió a través de tres (3) indicadores, uno del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y dos (2) del Ministerio de Educación (MINEDU), pero ninguno logró superar la meta establecida.
* OP.03: Disminuir el riesgo de desprotección de las niñas, niños y adolescentes. Se utilizaron seis (6) indicadores, cuatro (4) del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) y dos (2) del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), pero ninguno alcanzó las metas propuestas.
* OP.04: Fortalecer la participación de las niñas, niños y adolescentes en los distintos espacios de decisión de su vida diaria. Se evaluó mediante el indicador de Índice de participación de niñas, niños y adolescentes en espacios de participación de su vida diaria, a cargo del MIMP. Sin embargo, no se pudo evaluar ya que la fuente de información, la Encuesta Nacional Sobre Relaciones Sociales (ENARES), no se realizó en 2021.
* OP.05: Optimizar la gobernanza vinculada al ejercicio de derechos de las niñas, niños y adolescentes. Se dispuso de un indicador a cargo del MIMP, y se logró superar la meta establecida. El Índice del Presupuesto Público en Niñas, Niños y Adolescentes fue de 0.61, mientras que la meta era de 0.56.

### **Aumento de la violencia y la desigualdad de género**

La Política Nacional de Igualdad de Género (PNIG), aprobada en abril de 2019, presenta un panorama general del problema público de “discriminación estructural contra las mujeres” y busca atender dicha problemática. No obstante, la pandemia por COVID-19 significó un obstáculo al tener un impacto en la discriminación que sufren las mujeres.

La meta de la PNIG para el año 2030 es reducir la discriminación estructural que afecta a las mujeres, garantizando el pleno ejercicio de sus derechos y mejorando su calidad de vida. Para lograrlo, se han establecido indicadores específicos a alcanzar para el año 2030, incluyendo la reducción de la tolerancia social hacia la violencia contra las mujeres, la incorporación del enfoque de género en la gestión institucional de todos los ministerios, la disminución de mujeres víctimas de violencia física y/o sexual en relaciones de pareja, el aumento de la representación femenina en el Congreso y alcaldías, y el incremento de la paridad salarial entre mujeres y hombres.

La evaluación al 2021 de la Política Nacional de Igualdad de Género (PNIG) al 2030, analizó los objetivos prioritarios y servicios que forman parte de la política. En cuanto al cumplimiento de los indicadores de los objetivos prioritarios al 2021, se encontraron los siguientes resultados:

* OP.01. Reducir la violencia de género hacia las mujeres: se cuenta con un indicador reportado por la Dirección General Contra la Violencia de Género del MIMP, el cual es el porcentaje de mujeres víctimas de violencia, cuyo valor obtenido al 2021 fue de 8.1% (valor preliminar al primer semestre del 2021) frente al 7.8% esperado, no alcanzando las metas esperadas.
* OP.02. Garantizar el ejercicio de los derechos a la salud sexual y reproductiva de las mujeres: se cuentan con 3 indicadores (MINSA), de las cuales sólo se logró cumplir la meta del indicador porcentaje mujeres que utilizan métodos anticonceptivos, cuyo valor esperado fue del 76.1% frente al valor obtenido del 77.4%.
* OP.03. Garantizar el acceso y participación de las mujeres en espacios de toma de decisión. Se cuentan con 2 indicadores que son reportados por la Dirección de Promoción y Protección de los Derechos de las Mujeres del MIMP, de los cuales sólo se logró alcanzar la meta del indicador de Índice de empoderamiento político de las mujeres, alcanzando un valor al 2021 de 28.7% frente al valor esperado de 25.5%.
* OP.04. Garantizar el ejercicio de los derechos económicos y sociales de las mujeres. Se cuentan con 3 indicadores que son reportados por la Dirección de Promoción y Desarrollo de la Autonomía Económica de las Mujeres del MIMP, de los cuales ninguno pudo alcanzar la meta esperada.
* OP.05. Reducir las barreras institucionales que obstaculizan la igualdad en los ámbitos público y privado entre hombres y mujeres. Cuentan con 3 indicadores de los cuales 1 es reportado por la Dirección General de Transversalización del Enfoque de Género del MIMP y 2 por SERVIR, los cuales no alcanzaron la meta propuesta.
* OP.06. Reducir la incidencia de los patrones socioculturales discriminatorios en la población. Cuenta con un indicador que es reportado por la Dirección General Contra la Violencia de Género del MIMP, el cual no logró alcanzar la meta propuesta.

Como ya se ha señalado anteriormente, la pandemia y las medidas de seguridad sanitaria implementadas, como las cuarentenas, tuvieron un impacto diferenciado en la distribución del trabajo en casa y el tiempo dedicado a las labores del hogar entre hombres y mujeres. Otras cifras altamente preocupantes en tiempos de pandemia tienen que ver con el tema de la violencia doméstica. Solo en el 2020 se atendieron en el país alrededor de 18.439 casos de violencia contra la mujer, de los cuales 51 fueron por violencia económica, 2.693 por violencia sexual, 7.277 por violencia psicológica y 8.418 por violencia física.[[64]](#footnote-64) Según el factor territorial, la mayoría de casos se reportaron en Cusco y Junín con 2494 y 2067 casos, respectivamente, seguidos de Lima Metropolitana (1.522), Huánuco (1.337) y Ancash (1.199). De acuerdo con lo informado por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables en marzo de 2021, durante el primer año de la pandemia las denuncias por violencia familiar y de género aumentaron 130% en comparación con el 2019. De acuerdo con el Programa Aurora, en el año 2020 se registraron 131 feminicidios y 330 tentativas de feminicidio, mientras que en el año 2021 se reportaron 136 feminicidios y 293 tentativas de feminicidio.

Cabe destacar, no obstante, que estas cifras a veces no reflejan el panorama completo. Es el caso, por ejemplo, de las mujeres migrantes. De acuerdo con el *Documento de Trabajo N°002-2021-DP/ADM Violencia basada en género contra mujeres migrantes en el Perú*, de la Defensoría del Pueblo, las mujeres migrantes víctimas de violencia basada en género en muchas ocasiones no acuden a los distintos servicios prestados por el Estado, básicamente por dos factores: el temor a no ser atendidas dada su condición migratoria o estado de su documentación; y, el trato de los operadores y agentes del Estado, que se manifiesta en comentarios cargados de prejuicios o estereotipos.

Por otro lado, en el *Informe de Adjuntía N° 002-2017-DP/AMASPPI/PPI, Condiciones para garantizar el derecho a la educación, la salud y una vida libre de violencia de las niñas y adolescentes indígenas*, la Defensoría del Pueblo señaló que, en el Perú, la real dimensión de la violencia sexual en los ámbitos escolares se desconocía debido a que no existía información estadística disponible, así como tampoco se llegaba a denunciar por la inaccesibilidad del servicio. Ello, debido a que la Estrategia Rural o los Centros de Emergencia Mujer no se encuentran en lugares accesible a la población, imposibilitando conocer el número real de casos por violencia en las zonas alejadas de los Andes y la Amazonía.

Toda esta violencia fue registrada en un contexto de otras múltiples desigualdades que representaron un duro impacto en la agenda por la igualdad de género. Al respecto, la Defensoría del Pueblo reportó estadísticas alarmantes.[[65]](#footnote-65) Hasta setiembre del 2020, la tasa de empleo femenino había disminuido en 12.7%, mientras que la masculina apenas bajó en 5.8%, con lo que, a mediano plazo, se calculaba que alrededor de 3 millones de mujeres a nivel nacional iban a perder sus empleos. Asimismo, en relación con los derechos sexuales y reproductivos, se registró un llamativo incremento del 12% en los embarazos no deseados, especialmente en adolescentes que requerirían de orientación sobre salud sexual y reproductiva. Durante el año 2020, se registraron a nivel nacional un total de 48,575 nacimientos cuyas madres tenían el rango de edad de 0 a 19 años, de los cuales 2.4% nacimientos eran de niñas madres menores de 14 años, y 0.05% eran nacimientos de niñas menores de 10 años.[[66]](#footnote-66)

Por otro lado, en relación con la violencia contra la mujer a través del delito de trata de personas, si bien se ha registrado un descenso en el número de denuncias durante el 2020 debido al confinamiento (el 2020 cerró con el registro de 394 denuncias, es decir, 22.6% menos que las reportadas en el 2019[[67]](#footnote-67)), otros factores profundizados por la pandemia han generado un fuerte incremento de esas cifras durante el primer semestre del 2021. Al respecto, pueden mencionarse factores como el cierre de fronteras que incrementó el nivel de vulnerabilidad de las mujeres migrantes y la tendencia a aceptar trabajos informales por su crítica situación económica.[[68]](#footnote-68) Al mismo tiempo, se han desplegado nuevas formas de captación y explotación de las víctimas generadas por la reproducción de los escenarios virtuales.[[69]](#footnote-69) Al cierre de junio de 2021, se había registrado en lo que va del año un total de 277 denuncias por el delito de trata de personas, de las cuales 222 fueron víctimas mujeres, el 66.7% de ellas tenía entre 18 y 29 años, y 23.4 % era menor de edad. Asimismo, del total de denuncias, el 57% fueron por explotación sexual, y un 30.5% por explotación laboral.[[70]](#footnote-70)

### **Derechos de las personas con discapacidad**

De acuerdo con la Política Nacional Multisectorial en Discapacidad para el Desarrollo al 2030, sobre la base de la Encuesta Nacional de Hogares 2019, “solo el 42.9% del total de personas con discapacidad en edad de trabajar se encuentran ocupadas (…), el 16.9% no cuenta con seguro de salud (…), y el 65.3% alcanza máximo un nivel de educación secundaria (…).”[[71]](#footnote-71)

Estas cifras dan una primera muestra de un problema de larga data que afecta a las personas con discapacidad: las dificultades para el ejercicio de sus derechos en igualdad respecto de, por ejemplo, otras personas que no tienen dicha condición.

La pandemia por Covid-19 constituyó un evento que afectó de manera significativa a las personas con discapacidad, y que profundizó las desigualdades no solo respecto del resto de la población, sino también entre ellos mismos. El estudio elaborado por el CONADIS durante el 2020 revela que entre el grupo de personas con discapacidad “[q]uienes mejor afrontaron [la pandemia] fueron las que gozaban de un mayor poder adquisitivo, contaban con un trabajo asalariado en rubros no restringidos por las medidas de confinamiento y cuya discapacidad no les impidió desenvolverse como lo hacían antes de la pandemia”.[[72]](#footnote-72) De esta manera, se concluye que “hubo una diferencia importante entre quienes tenían mayor acceso a recursos y quienes no”, lo que evidencia un factor transversal de vulnerabilidad acentuada relacionado con la pobreza. Si bien este mismo factor puede observarse en la situación de otros grupos en situación de especial vulnerabilidad, el caso particular de las personas con discapacidad puede servir como ejemplo ilustrador para comprender cómo la desigualdad estructural de carácter económico puede generar un impacto diferenciado sobre poblaciones que en sí mismas se enfrentan a altos niveles de exclusión interseccional.

Esto se aprecia en particular cuando se observa que la principal causa de que muchas personas con discapacidad hayan perdido sus empleos o emprendimientos no estaba relacionada con su discapacidad, sino con “el movimiento de sus respectivos rubros”.[[73]](#footnote-73) La vulnerabilidad respecto de la generación de ingresos, les ocasionó nuevas vulnerabilidades diversas que no presentaban, o al menos no de forma tan aguda, cuando podían tener acceso a recursos económicos. Por ejemplo, en el aspecto educativo se observa que las personas con discapacidad que conservaron su estabilidad económica tendieron a adaptarse mejor a la modalidad virtual de aprendizaje. Asimismo, en el aspecto de la salud, sin un impacto considerable en sus ingresos, pudieron continuar asumiendo los costos de sus tratamientos, aun cuando estos se vieron incrementados debido a la crisis sanitaria. Sobre esto último, cabe señalar, no obstante, que juega un papel fundamental la ubicación territorial de la persona con discapacidad. Tal como señala el CONADIS, sobre todo en el caso de la continuación de tratamientos especializados, presentaron una innegable ventaja quienes se encontraban en la ciudad de Lima.

Cabe señalar, además, que el impacto reducido en su vulnerabilidad estuvo reforzado por el apoyo no solo emocional sino también económico de sus familias.[[74]](#footnote-74) Esto último permite suponer que aquellas personas con discapacidad que pierdan su fuente de ingresos, pero que además se encuentran excluidas de un entorno familiar, atravesarán una crisis como la generada por la pandemia, en una situación muy desigual a quienes no presentan esas condiciones.

Esta conclusión, además, se encuentra en concordancia con los hallazgos de la CEPAL. Según el reporte *Covid-19 y las personas con discapacidad en América Latina*, “la inserción laboral de las personas con discapacidad está históricamente condicionada por factores que incluyen aspectos del entorno: la accesibilidad al transporte, la disponibilidad de ajustes razonables en los lugares de trabajo y la persistencia de estereotipos negativos, entre otros”.[[75]](#footnote-75) Teniendo en cuenta el segundo de los aspectos mencionados, para un contexto laboral virtualizado debido al confinamiento, una persona con discapacidad con mayores recursos económicos podrá asumir los costos de adecuar su hogar para usarlo como lugar de trabajo, mientras que aquellas que no tengan esa posibilidad se verán obligadas a abandonar sus empleos. Por desigualdades como estas es que la “correlación entre pobreza y discapacidad” ha sido de amplio interés para el estudio de esta población[[76]](#footnote-76); estudios donde se observa el “efecto acumulativo de las desventajas estructurales; es decir, aquellas que estaban presentes en la región antes de la crisis del Covid-19 relacionadas con la pobreza y la exclusión educativa, laboral y social”.[[77]](#footnote-77)

### **Derechos de las personas privadas de su libertad**

Las personas privadas de su libertad constituyen un grupo en situación de especial vulnerabilidad. Aunque vean restringido algunos de sus derechos básicos, como el de la libertad, el Estado está en la obligación de garantizar dentro de los establecimientos penitenciarios el ejercicio de otros derechos humanos, como el derecho a la salud.

En un informe de la Defensoría del Pueblo emitido el año 2020 a propósito de la pandemia del Covid-19, se reportó que operaban en el Perú un total de 68 penales a nivel nacional con una población de 97,111 personas privadas de libertad, pese a que solo se tenía capacidad para albergar a 40,137, llegándose a un nivel de hacinamiento de 140%. Respecto de la cifra total, cabe señalar que, a diciembre del 2019, se registraban 4,761 personas adultas mayores (225 eran mujeres)[[78]](#footnote-78), que, como se sabe, presentaban una mayor vulnerabilidad frente a la enfermedad. En relación con las principales causas del hacinamiento, si bien podían confluir diferentes factores, tal como lo precisó la Defensoría del Pueblo, “el uso extensivo de la prisión preventiva constituye su expresión más significativa en la medida que en la actualidad, su aplicación representa el 39.2% del total de la población carcelaria”.[[79]](#footnote-79) No obstante, sobre este último aspecto, cabe mencionar que dicha medida se da en el marco de la reforma procesal penal (implementación del nuevo Código Procesal Penal) y que, al año 2022, se observa que la proporción de la población penitenciaria en calidad de procesada es inferior a la proporción de la población penitenciaria en calidad de sentenciada.

**Fuente:** INPE.

Pero el hacinamiento no era un problema que afectaba en particular solamente a las personas adultas mayores. En un informe del año 2018, *Retos del Sistema Penitenciario Peruano,* la Defensoría del Pueblo declaró como grupos de especial protección además de los adultos mayores, a las mujeres, las personas con discapacidad, la población extranjera, la población indígena, la población con VIH y población LGBTI.[[80]](#footnote-80) La vulnerabilidad de todos estos grupos se ve incrementada por la privación de libertad, entre otros factores, debido al problema de hacinamiento en la medida que los establecimientos penitenciarios no presentan las condiciones de infraestructura y de seguridad suficientes como para que pueda brindarse una mayor protección y cuidado a estas personas.

Si bien entre esos grupos no se menciona el caso de las personas enfermas de tuberculosis, es innegable que en ellas la relación entre hacinamiento, vulnerabilidad y falta de acceso a derechos básicos como la salud, se puede ver retratada con mayor intensidad. Al respecto, cabe señalar que, en el 2018, cuando se alertaba sobre la urgente atención que requería la salud penitenciaria, casi un 2% de la población carcelaria estaba afectada por la tuberculosis.[[81]](#footnote-81) Resultaba preocupante el hecho de que existían muy pocos médicos para atender los problemas de salud de la población carcelaria. En esa línea, se reportó que, a solo tres años del inicio de la pandemia del Covid-19, solamente 64 médicos en total laboraban en el INPE a nivel nacional, donde dos tercios de ellos se encontraban concentrados en las cárceles de Lima, cuando regiones como San Martín únicamente contaba con un médico para atender las necesidades de nueve penales. En promedio, entonces, se tenía a un médico por cada 1289 internos. Esta situación conllevaba a que “enfermedades crónicas [como la tuberculosis] no s[ean] atendidas de manera oportuna los cuadros clínicos son susceptibles de complicaciones”.

Asimismo, otro dato relevante sobre la situación de la salud en los establecimientos penitenciarios está dado por el hecho de que en 2017 solo 63% de ellos contaba con un área de hospitalización, la que incluso presentaba condiciones inadecuadas como la poca cantidad de camillas, instrumentos médicos, material de primeros auxilios, poca ventilación, entre otras. Por otro lado, en el momento que la Defensoría del Pueblo realizó la supervisión existía un grave problema de la falta de ventilación natural al interior de los ambientes, lo que ocasionaba que enfermedades como la tuberculosis (y posteriormente la Covid-19) puedan propagarse con mayor facilidad. Esta situación se veía agravada por factores como la mala higiene, las deficiencias en las condiciones de saneamiento y una alimentación poco nutritiva.

Como es evidente, todo ello en conjunto genera una población carcelaria altamente propensa a enfermedades, más aún cuando estas son de alta trasmisión de contagio, lo que terminó por confirmarse con la llegada de la crisis sanitaria en el 2020, pese a que, con anterioridad, se había insistido en la sensibilización para la prevención de consecuencias más graves. Solo en la primera ola, la pandemia y las precarias condiciones de hacinamiento y de salud al interior de los penales, dejó un saldo de 446 internos y 46 trabajadores penitenciarios fallecidos, mostrando además una tasa de contagio de 54% (de cada 100 personas privadas de libertad, 54 se contagiaron), es decir, el doble del porcentaje de contagio que se reportaba para los demás ciudadanos.[[82]](#footnote-82)

Cabe indicar que en el año 2020 y en el contexto de la pandemia por COVID-19, se aprobó la Política Nacional Penitenciaria al 2030. Este instrumento tiene como objetivo mejorar las condiciones de vida y promover la reinserción de las personas privadas de libertad en el sistema nacional penitenciario.

La población objetivo de esta política son todas las personas que se encuentran en el sistema nacional penitenciario, que en diciembre de 2021 sumaban 137,3 miles de personas, distribuidas entre establecimientos penitenciarios y establecimientos de Medio Libre (semilibertad y liberación condicional, así como los sentenciados que cumplen medidas alternativas a la pena privativa de libertad y penas limitativas de derechos). Estas entidades se esfuerzan por brindar servicios y programas que promuevan la reinserción social y mejoren la convivencia, seguridad y tratamiento de los usuarios del sistema penitenciario.

La evaluación de la Política Nacional Penitenciaria al 2030 (PNP) en 2021 analizó los objetivos prioritarios y servicios de la política. Estos son los resultados de cumplimiento de los indicadores de los objetivos al 2021:

* OP.01: Reducir significativamente el hacinamiento en el sistema penitenciario. No se logró alcanzar la meta en ninguno de los dos indicadores reportados por el MINJUSDH.
* OP.02: Mejorar las condiciones de vida digna para las personas privadas de libertad. No se han reportado datos para ninguno de los dos indicadores debido a la falta de actualización de la fuente de información.
* OP.03: Asegurar condiciones de seguridad y convivencia en la población penitenciaria. No se ha reportado el cumplimiento de metas debido a la falta de actualización de la fuente de información para los dos indicadores reportados por el MINJUSDH.
* OP.04: Fortalecer habilidades para la reinserción de las personas privadas de libertad en medios cerrados y libres. Solo se logró superar la meta esperada en el indicador de porcentaje de personas atendidas en programas de tratamiento especializado, alcanzando un resultado de 3.4% en lugar del 3% esperado al 2021.
* OP.05: Fortalecer la gestión del conocimiento, interoperabilidad y transparencia del sistema penitenciario. Uno de los dos indicadores no cuenta con una meta de avance al 2021, mientras que el otro no tiene una línea de base ni un indicador de avance registrado.
* OP.06: Mejorar las capacidades para la reinserción de personas que han cumplido sus penas. No se registran líneas de base ni indicadores de avance al 2021 para ninguno de los dos indicadores.

## Alcance del problema público

La desigualdad y discriminación estructural en el ejercicio de los derechos humanos es un fenómeno que se da a nivel nacional, en cada territorio de la república. En efecto, en cada una de las mesas descentralizadas que se realizaron para el Primer Entregable, se señaló el derecho a la igualdad y no discriminación como uno que no era debidamente protegido. Asimismo, en todos los casos se señalaron experiencias de tratamiento discriminatorio hacia algún colectivo, como personas adultas mayores, personas con discapacidad o población indígena u originaria.

Por otro lado, cabe indicar que, dado el carácter interdependiente e indivisible de los derechos humanos, el problema público de desigualdad y discriminación estructural se da de manera transversal entre los derechos civiles y políticos (derechos de primera generación), los derechos económicos, sociales y culturales (derechos de segunda generación) y los derechos de naturaleza colectiva (derechos de tercera generación). En ese sentido, el alcance del problema público es a todos los derechos humanos.

## Magnitud del problema público

La población del Perú es, a julio de 2022, aproximadamente de 33 millones 396 mil 700 habitantes.[[83]](#footnote-83) Si bien no es posible precisar con exactitud a cuántas personas del total afecta el problema público de desigualdad y discriminación estructural en el ejercicio de los derechos humanos, si es posible señalar que afecta, al menos, a los siguientes trece (13) grupos en situación de especial vulnerabilidad:

* Personas adultas mayores
* Población afroperuana
* Personas con discapacidad
* Mujeres
* Niñas, niños y adolescentes
* Personas privadas de libertad
* Personas con VIH/SIDA y personas con TBC
* Trabajadoras y trabajadores del hogar
* Personas LGTBI
* Defensores y defensoras de derechos humanos
* Pueblos indígenas
* Personas en situación de movilidad
* Víctimas de la violencia ocurrida entre 1980 y 2000

Resulta difícil cuantificar a cuantas personas nos referimos al aludir a estos trece grupos. Dado que estos colectivos no son excluyentes entre sí, es posible que una misma persona pertenezca a varios al mismo tiempo (por ejemplo, una mujer con discapacidad, o una persona LGBTI de origen afroperuano y que realiza labores de defensa de derechos humanos).

Sin perjuicio de lo anterior, la Política Nacional Multisectorial de Derechos Humanos parte de la premisa de que cualquier situación de desigualdad en el ejercicio de derechos, haya o no una situación de vulnerabilidad de por medio, debe ser combatida, en atención al derecho y principio de igualdad y no discriminación.

## Urgencia del problema público

La urgencia por atender el problema público se evidencia en los efectos agregados que éste causa. En efecto, la desigualdad y la discriminación estructural en el ejercicio pleno de los derechos impacta en la calidad de vida de las personas, sobre todo de aquellas que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad, agravando su situación.

Si bien el Perú ha venido mejorando en una serie de indicadores que muestran el progreso a nivel económico y social, existe todavía una brecha importante por cubrir. Un dato fundamental evidenciado por el PNUD en el 2019 tiene que ver con la desproporción entre el crecimiento económico experimentado desde la recuperación de la democracia en la década del 2000, y el avance en lo que a condiciones de igualdad se refiere. Sobre este primer punto, el PNUD concluye que: “[e]n el periodo 2003 – 2019, el Perú ha experimentado un progreso sostenido en su desarrollo humano, creciendo a una tasa acumulada de más del 60%”; no obstante, “aún existen diversos territorios cuyas potencialidades no se explotan en su totalidad y presentan brechas en desarrollo humano, principalmente debido a desafíos estructurales que los caracterizan, como el piso altitudinal, la baja densidad poblacional y/o su nivel de diversificación productiva”.

Un dato que permite ilustrar con claridad este punto es la diferencia entre el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y el Índice de Desarrollo Humano ajustado por la Desigualdad (IDS ajustado por la Desigualdad). En efecto, al año 2021[[84]](#footnote-84) el Perú presenta un IDH de 0.762. No obstante, el IDH ajustado por la Desigualdad, que considera la desigualdad que existe entre las personas, tiene un valor de 0.635. Esto significa una pérdida de 16.7 en el IDH. Cabe resaltar que en otros países desarrollados y con una menor desigualdad, la diferencia entre uno y otro indicador no suele superar el valor de 10.

Esta pérdida del valor del IDH ajustado por la Desigualdad da cuenta del enorme impacto que puede tener la desigualdad y la discriminación estructural en el ejercicio de los derechos humanos y, con ello, en la generación de prosperidad para la población.

Otro indicador que muestra el impacto que puede tener la desigualdad y la discriminación es la vulnerabilidad. En el contexto de pandemia, que fue un evento que exacerbó las desigualdades dentro de la población e incluso dentro de los propios grupos en situación de especial vulnerabilidad, el PNUD realizó un análisis utilizando como factor base la ubicación territorial.[[85]](#footnote-85) Como es fácil de suponer, un primer dato está relacionado con el hecho de que las vulnerabilidades son anteriores a la pandemia. Hasta antes de la crisis sanitaria, se reportaba que alrededor del 65% de los hogares en el Perú mostraban, por lo menos, algún factor de vulnerabilidad. Entre las vulnerabilidades más comunes están: la vulnerabilidad laboral (34.3%), la vulnerabilidad financiera (30.1%), y la vulnerabilidad alimentaria (21.2%).[[86]](#footnote-86) Al respecto cabe señalar que en relación con la primera (laboral) el PNUD concluye que una barrera estructural del mercado laboral en el Perú es que “las condiciones en que se ejerce el trabajo asalariado son adversas para una importante proporción de trabajadores asalariados, que no alcanzan a percibir el mínimo vital establecido por las normas vigentes”.[[87]](#footnote-87) Asimismo, otra barrera caracterizada como estructural es la vulnerabilidad alimentaria o el déficit calórico en el Perú, que afecta a los hogares incluso cuando estos no presentan rasgos de vulnerabilidad en sus ingresos económicos. Lo que es más relevante aún es que muchos de los hogares presentan vulnerabilidades múltiples: 1.8 millones de hogares, dos vulnerabilidades; 809 mil hogares, tres vulnerabilidades; 295 mil hogares, cuatro vulnerabilidades; y 43 mil hogares, cinco vulnerabilidades, simultáneamente.

**Gráfico N° 15**

**Total de hogares vulnerables en el Perú**

**Fuente:** ENAHO 2018.

**Gráfico N° 16**

**Total de hogares vulnerables en el Perú (en millones)**

**Fuente:** ENAHO 2018.

En relación con los resultados por ámbitos geográficos, resalta nuevamente la profunda brecha entre el campo y la ciudad. De acuerdo con el análisis realizado por el PNUD a partir de la información de la ENAHO 2018, se concluye que, en términos relativos, la mayor proporción de hogares vulnerables se localiza en los espacios rurales (88% se encuentran en esta situación), en los que las vulnerabilidades más frecuentes son la laboral, financiera y monetaria.[[88]](#footnote-88) Cabe señalar, además, que de los 1.8 millones de hogares vulnerables en la zona rural, en relación con la región se dividen de la siguiente manera: sierra rural (1.3 millones), selva (0.3 millones), y costa rural (0.2 millones).

**Gráfico N° 17**

**Hogares vulnerables en el área rural**

**Fuente:** ENAHO 2018.

**Gráfico N° 18**

**Proporción de hogares vulnerables con 2 o más fuentes de vulnerabilidad en simultáneo**

**Fuente:** ENAHO 2018.

Como puede apreciarse, desde antes de la pandemia y más aún durante ella, la desigualdad y discriminación en el ejercicio de derechos viene generando una constante exposición a la vulnerabilidad por parte de las personas. De ello debe deducirse la urgencia de atender este problema público, a fin de detener esta situación que impide el pleno desarrollo de las personas en el Perú.

## Oportunidad de intervenir sobre el problema público

Existen condiciones que permitirían que el Estado, desde el Poder Ejecutivo, intervenga a fin de atender el problema público de la desigualdad y discriminación estructural.

En primer lugar, la atención de este problema público se daría en el marco del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050, cuya visión al 2050 plantea alcanzar en igualdad de oportunidades una vida plena y digna con la reducción de todas las formas de discriminación y desigualdades sociales.

Asimismo, cabe recordar que el Perú acaba de presentarse en el marco del cuarto ciclo para el Examen Periódico Universal (EPU), que es un elemento para mejorar la situación de derechos humanos y las libertades fundamentales en todos los países. En dicho contexto, se recomendó al Perú adoptar medidas de protección en las siguientes materias: refugiados y migrantes, personas LGTBI, personas con discapa cidad, pueblos indígenas, defensores(as) de derechos humanos, entre otros.

Cabe agregar que, además, tanto la situación de pandemia provocada por el Covid-19 como la coyuntura política nacional, han generado situaciones que han agudizado las desigualdades, con un impacto considerable en los ciudadanos. En particular, las movilizaciones que se han sucedido en el Perú entre diciembre de 2022 y febrero de 2023 han puesto en la palestra la necesidad de repensar la actuación del Estado en el marco de su deber de protección de los derechos humanos. En efecto, temas como el uso de la fuerza y el derecho a la protesta, que son libertades civiles de primera generación, son nuevamente materia de discusión en el marco de la reacción estatal frente a las manifestaciones en las diversas regiones del país.

Por ello, abordar el problema público planteado resulta oportuno, necesario y viable, pues permite al Estado Peruano repensar sus obligaciones, mejorar los mecanismos ya existentes y, por intermedio del diálogo y la concertación nacional, garantizar que los servicios prestados a la ciudadanía sean los idóneos para el pleno desarrollo y ejercicio de sus derechos.

## Identificación y caracterización de la población afectada.

Los derechos humanos son inherentes a todas las personas y se basan en su dignidad. De acuerdo con el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 los derechos humanos “concretan a igual valía de todos los seres humanos, y procuran la cobertura de necesidades básicas para su libre desarrollo y la garantía de su dignidad”[[89]](#footnote-89).

En ese sentido, la problemática de los derechos humanos afecta a toda la población que habita en el Perú. No obstante, ello no puede llevar a ignorar de que las situaciones de desigualdad y discriminación estructural en el ejercicio pleno de los derechos humanos afecta en mayor medida a unos en comparación con otros. Por ello, la Política Nacional Multisectorial de Derechos Humanos recoge el concepto de “Grupos de Especial Protección” (GEP) del Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021, incorporando a los trece (13) colectivos que dicho instrumento había considerado.

La CIDH afirma que las situaciones de discriminación responden a la realidad de cada país, por tanto, corresponde a los Estados identificar las características del contexto socio-histórico en que se inscriben dichas situaciones. Sin embargo, es posible reconocer un conjunto de personas, grupos o poblaciones en situación de discriminación o vulnerabilidad generalizada.

En ese sentido, la Corte, desarrolla criterios con respecto a la particular discriminación que afecta a las mujeres; los pueblos indígenas; las personas afrodescendientes; las personas en situación de movilidad humana; los niños, niñas y adolescentes; las personas LGBTI; los defensoras y defensores de derechos humanos; las personas privadas de libertad; las personas con discapacidad; las personas afectadas por el VIH/SIDA; y las personas mayores.

Para efectos de la Política Nacional, los GEP se denominan “grupos en situación de especial vulnerabilidad”, entendiendo que son colectivos compuestos por personas en situación de vulnerabilidad por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas o culturales, por lo que se encuentran con especiales dificultades para ejercer con plenitud sus derechos[[90]](#footnote-90).

Cabe señalar que estos trece (13) grupos en situación de especial vulnerabilidad no constituyen categorías excluyentes. Es decir, una persona puede pertenecer a varios colectivos al mismo tiempo. Los trece (13) grupos a los que se abordará en la Política Nacional Multisectorial de Derechos Humanos son los siguientes:

1. **Personas Adultas Mayores (PAM)**

Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)[[91]](#footnote-91), en el año 2020, en el Perú existen 4 millones 140 mil personas de 60 y más años de edad (47.8% de hombres y 52.2% mujeres), representando el 12.7% del total de la población del país, más del doble que en 1950, año en el que este grupo representaba el 6%.

En cuanto a la ubicación geográfica, el departamento de Lima concentra la mayor proporción de PAM del país, con 33.57%, seguido por Puno (5.8%), Junín (5.2%), Piura (5.15%), Arequipa (4.93) y La Libertad (4.91%). Por otro lado, los departamentos con menor proporción de PAM del país son Tumbes, Pasco, Madre de Dios y Moquegua, con menos el 1%.[[92]](#footnote-92)

Así pues, de acuerdo con INEI, al 2020 el 72.6% de la población adulta mayor del país tenía como lengua materna el castellano y el 27.2% el quechua, aimara u otra lengua nativa. Asimismo, según los datos obtenidos en el Censo de Población y Vivienda (2017), la mayoría de PAM se autoidentifica como mestiza (60.5%), 23.3% como quechua, 3.1% como afrodescendiente y 2.9% como aimara.

Además, de acuerdo con los informes técnicos trimestrales del Instituto Nacional de Estadística e Informática-INEI sobre la “Situación de la Población Adulta Mayor” (2020), al menos una persona adulta mayor formaba parte del 39.1% de los hogares peruanos.

En ese marco, es necesario mencionar que, en los últimos años se han realizado grandes esfuerzos en el sector salud para garantizar la universalidad en el ejercicio del derecho a la salud de todos y todas, por lo que actualmente el 85.5% de la población adulta mayor cuenta con algún tipo de seguro de salud.[[93]](#footnote-93) Sin embargo, datos de INEI indican que, en la actualidad, la mayoría de las PAM del Perú presentan al menos una enfermedad crónica (76.1%), siendo que el porcentaje de las personas adultas mayores que presentan algún problema de salud crónico es mayor para las mujeres (82.3%) que para los hombres mayores (69.1%).[[94]](#footnote-94)

También, la misma entidad revela en los antes mencionados informes técnicos que las PAM que continúan trabajando representan el 54.5% y suelen ser parte del mercado laboral informal. Mientras, solo el 34.6% tiene acceso a algún sistema de pensiones.

Finalmente, la Política Nacional Multisectorial para las Personas Adultas Mayores al 2030 (PNMPAM), visibiliza una brecha de género sumamente amplia y advierte la necesidad de intervenciones que combinen el enfoque gerontológico y de género para tratar los diversos casos, siendo que, la mayoría de denuncias realizadas por PAM registradas en los CEM durante el año 2020 fueron realizadas por mujeres (73.64%).

1. **Personas con Discapacidad (PCD)**

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI[[95]](#footnote-95), la población que en los censos 2017 declaró tener alguna discapacidad[[96]](#footnote-96) en el Perú alcanza la cifra de 3 millones 209 mil 261 personas, que representan el 10.3% de la población del país. En ese sentido, las mujeres que señalaron estar en esta condición fue de 1 millón 820 mil 304 personas (11.5% del total de mujeres) y en el caso de los hombres fue de 1 millón 388 mil 957, que en términos porcentuales representaba el 9.0% de ellos.

En esa línea, respecto al área de residencia, 2 millones 715 mil 892 personas manifestaron tener alguna discapacidad (10.6%) pertenecen a la población del área urbana, mientras que, 493 mil 369 (8.7%) personas tienen esta condición en el área rural. En ambas áreas, es la población femenina la de mayor proporción. Asimismo, la provincia de Lima tiene el porcentaje más elevado de población con alguna discapacidad (31.2%), sobrepasando largamente los porcentajes departamentales.[[97]](#footnote-97)

Algunos datos estadísticos que se identificaron en la Política Nacional Multisectorial en Discapacidad para el Desarrollo al 2030 (PNMDD), contemplaron resultados de este grupo de especial protección para el sector educación, siendo que, el 13.9% (376 mil 891 personas) no tiene nivel alguno de educación, el 0.3% (8 mil 11 personas) cuenta con nivel inicial, el 32.0% (868 mil 690 personas) con nivel primario y el 29.6% (803 mil 840 personas) con nivel secundario. Además, sólo el 14.9% ha culminado sus estudios de educación superior y el 1.3% cuenta con una maestría o doctorado.

Mientras que, en cuanto las cifras relacionadas con el acceso al trabajo, el 64.3% de las personas con discapacidad que se encuentran en edad de trabajar no cuenta con empleo, lo cual evidencia la exclusión que enfrenta esta población en el mercado laboral. Adicionalmente, se ha identificado que el 11.5% de las personas con discapacidad sufre algún tipo de privación laboral (12.1% en caso de hombres y 10.9% en caso de mujeres).

Otra cifra importante que se establece en la PNMDD gira en torno a la pobreza, debido que, del total de la población con discapacidad, al 2019, el porcentaje de personas que pertenece a un hogar catalogado como pobre o pobre extremo fue de 21.6%, mientras que, en el caso de las personas sin discapacidad, esta proporción fue de 20.1%. Así, queda en evidencia que la vulnerabilidad económica de las PCD, se concentra en el área rural y, sobre todo, en la sierra y selva del país, de acuerdo a los siguientes resultados: en la sierra y la selva del país, el porcentaje de personas con discapacidad en situación de pobreza es más alto (26.1% y 31.6%, respectivamente) que en la costa (15.9%), habiendo un mayor contraste al realizar la comparación con Lima Metropolitana (11.3%).

Finalmente, los últimos resultados de este grupo de especial protección dan a conocer respecto el acceso a la salud que, el 22.72% (728 mil 388) de las personas con discapacidad no cuenta con seguro de salud, siendo el 55.09% (401 mil 272) mujeres y el 44.91% (327 mil 116) hombres. Específicamente, los departamentos con menor proporción de población con discapacidad con cobertura son Madre de Dios (30.39%), Puno y Arequipa (31.2% en cada caso), y Tacna (36.3%).

1. **Mujeres**

De acuerdo con las últimas proyecciones del Instituto Nacional de Estadística e Informática, las mujeres peruanas constituyen la mitad de la población total del país. En el año 2019, había 16 millones 193 mil 116 mujeres y 15 millones 938 mil 284 hombres[[98]](#footnote-98), siendo el departamento de Lima el más poblado, con 10 millones 416 mil habitantes (32.4%), seguido de Piura, La Libertad, Arequipa y Cajamarca, estos cinco departamentos concentran más del 50% de la población del país. En contraste, en seis (6) departamentos, Madre de Dios, Moquegua, Tumbes, Pasco, Tacna y Huancavelica, su población todavía no llega a las 400 mil personas.[[99]](#footnote-99)

Desde el gobierno se ejecutaron iniciativas para mejorar la salud que se vincula estrechamente con la pobreza, desnutrición, combatir las enfermedades más importantes y mejorar el acceso al agua potable, el saneamiento adecuado y un medio ambiente limpio y seguro.

En esa línea, para el año 2019, el total del gasto del Gobierno destinado al sector salud, alcanzó los 35 millones 135 mil soles, de los cuales el 61.0% corresponde a la salud pública y el 39.0% a la salud privada. Asimismo, el gasto en salud del gobierno se incrementó en 6.8% respecto al año 2018.[[100]](#footnote-100)

Cabe destacar que, de acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares, mayor proporción de mujeres que hombres padecen de problemas de salud crónicos. Así, en el año 2019, el 42.6% de las mujeres informaron sufrir alguna dolencia de manera permanente, siendo 8,9 puntos porcentuales más que los hombres (33.7%).[[101]](#footnote-101)

Este grupo se caracteriza por ser un grupo marcado por la violencia, la discriminación, la segregación social y la desigualdad en todas sus manifestaciones. Por ello, de acuerdo a la información registrada a nivel nacional en el Ministerio Público, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), Policía Nacional del Perú (PNP) e Instituto Nacional de Estadística e Informática, en el periodo comprendido entre el 2015 y 2018[[102]](#footnote-102), se han registrado 471 víctimas de feminicidio. Asimismo, se observa que, en los últimos 4 años, las víctimas se han incrementado, al pasar de 84 víctimas en el año 2015 a 150 víctimas en el 2018.

Adicional a ello, un dato a resaltar es que el 84.7%% de víctimas tenían entre 15 y 44 años al momento de ser asesinada. Este rango de edad coincide con la edad reproductiva de la mujer, así como con el periodo de vida en el que, con mayor frecuencia, se establecen, negocian y desarrollan relaciones afectivas – emocionales con una pareja. El 11.3% de las mujeres asesinadas pertenecían al grupo de edad de 45 a 64 años de edad.

Finalmente, otro ámbito importante es el de la educación que constituye una de las herramientas principales para el desarrollo de todas las personas. De acuerdo con la información disponible al año 2018, a nivel nacional la cobertura de matrícula de las mujeres iguala o supera las tasas de matrícula de los hombres, lo cual significa que se llega a cumplir la meta de equidad de género. Y, aunque se avanza en la igualdad de género, aún falta ampliar la cobertura de la matrícula para ambos géneros, principalmente en educación inicial y secundaria.

1. **Niños, Niñas y Adolescentes (NNA)**

La Convención sobre los Derechos del Niño marcó un hito en la historia de la humanidad, pues de manera explícita reconoció a las niñas, niños y adolescentes como sujetos de derecho y fue ratificada por el Perú el 4 setiembre de 1990. De acuerdo con estimaciones oficiales realizadas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en el 2020 de la población total a nivel nacional, el 31% son NNA (10,265,134); de los cuales, el 49% son mujeres (5,031,892) y el 51% son varones (5,233,242).

Asimismo, la distribución por grupo etario al interior de esta población también se muestra proporcional, el 33% son niñas y niños entre los 0 y 5 años de edad (3,351,449); el 33% tienen entre 6 y 11 años de edad (3,430,046) y el 34% son adolescentes entre 12 y 17 años de edad (3,483,639).

También, según los resultados de los Censos Nacionales 2017[[103]](#footnote-103), se estima que el 4.8% (437,686) de NNA en el Perú tienen discapacidad. De ellos el 51% (221,781) son hombres y el 49% (215,905) son mujeres. La mayor población de NNA con discapacidad se encuentra en el departamento de Lima (161,109), seguido del departamento de Piura (25,731) y del departamento de Arequipa (22,121). Además, es importante conocer el perfil de la población objetivo por lengua materna, debido a nuestra diversidad; en el Perú se identifica que el 89.1% (6,920,484) de NNA tienen como lengua materna el castellano, el 8.7% tiene como lengua materna alguna lengua indígena u originaria andina, el 1.4% alguna lengua indígena u originaria de la Amazonía y menos del 1% otra lengua.

Respecto a la situación de pobreza en los NNA, la población de 0 a 17 años de edad se ubica en 39.8% para el año 2020.[[104]](#footnote-104) Mientras la población urbana pobre menor a 18 años de edad se sitúa en 35.2%, el mismo grupo poblacional, en el ámbito rural se multiplica por 1.6 veces, llegando a la cifra de 55.8%. Esta situación se agrava de acuerdo a su pertenencia étnica, por ejemplo, el 51.4% de NNA que tienen una lengua amazónica como lengua materna se encuentran en situación de pobreza, cifra 1.3 veces mayor que el porcentaje de NNA de lengua materna castellana.

Finalmente, otro de los aspectos importantes en este grupo de especial protección es lo relacionado con el derecho de protección que se limita en un contexto de violencia familiar. En ese sentido según la Encuesta Nacional sobre Relaciones Sociales (2019), la violencia familiar (psicológica o física) en niñas y niños de 9 a 11 años de edad se presentó, alguna vez, en el 68.5% de esta población. Lo mismo ocurrió para el 78% de adolescentes de 12 a 17 años de edad, donde el 50.1% de adolescentes mujeres y el 49.9% de adolescentes varones sufrieron violencia familiar.

Así, la violencia familiar es transversal a cualquier contexto de región y/o pobreza; sin embargo, para el 2019, la ENDES[[105]](#footnote-105), identificó una mayor incidencia de este tipo de violencia en la región de Lima Metropolitana y Callao (38%), a diferencia de las regiones de la sierra (34.2%) y la selva (32.9%).

1. **Personas con VIH/SIDA y personas con TBC**

El VIH/Sida es una de las epidemias más graves que ha debido afrontar la humanidad. Los países más afectados, han visto reducida su expectativa de vida en más de 20 años, además de un estancamiento en su crecimiento económico y una agudización en la pobreza de los hogares, poniendo en evidencia condiciones de desigualdad que afectan a millones de personas debido a su situación económica, social y/o cultural.

Desde 1983, año en que se reportó el primer caso de SIDA en el país, a setiembre 2021 se ha notificado en el sistema de vigilancia un total de 143 732 casos de infección por VIH, de los cuales 46 641 han sido diagnosticados como estadio SIDA. Así, la curva de VIH, se observa una tendencia ascendente hacia el año 2019, no así para los casos de SIDA el cual, desde el 2009, muestra un comportamiento casi estacionario en los consolidados anuales.[[106]](#footnote-106)

De acuerdo al Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades, la tendencia de casos diagnosticados de infección por VIH en varones muestra un incremento porcentual desde el año 2012 y en general la tendencia es ascendente en la etapa joven y una leve disminución en la etapa adulto. Mientras que, para mujeres, resalta el predominio de casos en las mismas etapas de vida (joven y adulta) con una tendencia constante.

En ese marco, durante los últimos 5 años (2017 a setiembre 2021), 44 % de los casos fueron notificados por Lima, sumado a ellos: Loreto (7%), Callao (6%), La libertad (6%), Ucayali (5%), Piura (4%) y Arequipa (4%), constituyen el 75 % del total de casos a nivel nacional. Y, para los casos de SIDA, Lima presenta el 57 % del total de casos, sumado a Junín (8%), Callao (6%), y La Libertad (4%) constituyen el 75 % de los casos a nivel nacional. Entonces, se observa que las ciudades de la costa y selva tienen el mayor número de casos notificados de infección por VIH y SIDA en el país.

El estar informados sobre estas enfermedades es muy importante para su prevención y tratamiento oportuno. En ese sentido, el Instituto Nacional de Estadística e Informática, a través de la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES 2015), reportó que el 98.0% del total de las mujeres entrevistadas conoce o ha oído hablar del VIH/SIDA, lo que implica una mejora de 1.9 puntos porcentuales con relación al año 2011 (96.1%).

Algunos datos importantes, revelados por la antes mencionada encuesta es que, por área de residencia, el porcentaje de las mujeres entrevistadas que desconocen sobre el VIH/SIDA fue de 7.5% en el área rural y 0,6% en el área urbana, siendo el departamento de Cajamarca el que registró el mayor porcentaje de mujeres con desconocimiento sobre el VIH/SIDA (7.0%), seguido por Apurímac (6.3%), Amazonas (5.6%) y Puno (5.3%).

También, el 19.6% de hombres de 15 a 29 años conoce las formas de prevenir la transmisión del VIH/SIDA, mientras que las mujeres del mismo grupo fue el 17.6%. Por región natural, Lima Metropolitana concentra a más personas que conocen las formas de prevenir la transmisión del VIH/SIDA (24.3%), mientras que en la Sierra se registró el menor porcentaje (14.3%).

La tuberculosis (TBC), es una enfermedad infectocontagiosa, prevenible, curable y con un importante componente social.[[107]](#footnote-107) Según estimaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS), la incidencia anual de la TBC a nivel mundial está disminuyendo lentamente, alrededor de 1.5% desde el año 2000; sin embargo, el número absoluto de casos de TBC se viene incrementando. Para el año 2015, se estima que se produjeron: 10,4 millones de casos de TBC.

Durante los años 2011 a 2015 se han logrado importantes avances en el control de la TBC en el Perú, con una sostenida reducción de la incidencia de TBC y con un mayor compromiso del Estado reflejadas en la Ley 30287 y su Reglamento. Sin embargo, aún hay una agenda pendiente y desafiante para conseguir que, en el año 2035, se declare al Perú como libre de TBC, tasa de incidencia menor o igual a 10 casos de TBC por cada 100 mil habitantes.[[108]](#footnote-108)

El Instituto Nacional de Estadística e Informática a través de la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (2019), estimó que, a nivel nacional, el 3.3% de personas de 15 y más años de edad refirió que tiene conocimiento sobre las formas de transmisión de la tuberculosis. Asimismo, según región natural, los mayores porcentajes de personas de 15 y más años de edad que manifestaron conocimiento sobre las formas de transmisión de TBC fueron residentes de la Selva (3.9%), Lima Metropolitana (3.8%) y Resto Costa (3.3%). Por el contrario, el menor porcentaje fue en la Sierra (2.2%).

1. **Personas LGBTI**

Las personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex (LGBTI), han sido sistemáticamente discriminadas y estigmatizadas debido a su orientación sexual e identidad de género. Este contexto y la ausencia de un marco normativo concreto en su favor, han generado la afectación de sus derechos fundamentales a la vida, integridad, identidad, salud, trabajo, educación, entre otros.[[109]](#footnote-109)

A pesar de los esfuerzos por garantizar los derechos de este grupo, en la región aún nos encontramos con muchos desafíos. Así lo demuestran los resultados de la Primera Encuesta Virtual para Personas LGBTI, realizada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) de Perú en 2017, que incluyó a 12.026 personas LGBTI adultas, la mayoría entre 18 y 29 años.

En ese sentido, la principal conjetura fue que 63% de los participantes declararon haber sido víctimas de discriminación o violencia. Y, aún más alarmante, menos del 5% decidió presentar una queja sobre estos incidentes que experimentaron. Dada la falta de datos, muchos de estos ataques quedan impunes.

Otros datos estadísticos interesantes fueron, el primero, referido a la mayoría de participantes en la encuesta (69.1%) se identificaron como mestizas/os; hubo un porcentaje importante (16.4%) que se consideran blancos y un 4.9% negras/os, mulatas/os. Por otro lado, la discapacidad estaría afectando al 3.1% de la población LGBTI.

Asimismo, el 61% de la población LGBTI participante en la encuesta, declaró que tiene educación superior universitaria. Es también importante el porcentaje de las/os que declararon contar con estudios superiores no universitarios (19.5%) y, en menor medida el grupo que dijo que cuenta con estudios secundarios.

También, respecto al derecho a la salud, las respuestas recibidas revelan que 68% de la población que participó en la encuesta, indicó que estaba afiliado a algún seguro de salud. En cuanto al tipo de seguro, el 40% está afiliado a EsSalud, el 25.6% dispone de un seguro privado y otra proporción similar cuenta con afiliación al Seguro Integral de Salud (SIS).

De igual forma, la II Encuesta Nacional de Derechos Humanos: Población LGBT[[110]](#footnote-110), identificó que se mantienen estereotipos y actitudes discriminatorias hacia la población LGBT, la cual representa a más de 1 millón 700 mil peruanos adultos. En la misma, los peruanos reconocen que la población LGBT es una de las que más sufre discriminación, pero también se observan actitudes discriminatorias y prejuicios hacia esta población.

1. **Defensores y Defensoras de Derechos Humanos**

El 9 de diciembre de 1998, la Asamblea General de la ONU aprobó la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos.

Las defensoras y los defensores de derechos humanos son personas que en circunstancias generalmente críticas adoptan la decisión, individual o colectiva, de llevar a cabo una actividad legítima, remunerada o no, consistente en exigir y promover, dentro del marco de lo normativamente permitido, de manera pacífica y no violenta, la efectividad de derechos vulnerados. Su esfuerzo suele hacerse manifiesto públicamente a través de demandas y reivindicaciones planteadas por las vías procesales regulares, conformes con el propio marco que consagra los derechos fundamentales.[[111]](#footnote-111)

La situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en el Perú ha sido objeto de pronunciamiento de tres de los diez órganos de los tratados de la Organización de Naciones Unidas: el Comité de Derechos Humanos, el Comité de los Derechos del Niño y el Comité contra la Tortura; asimismo, ha sido materia de recomendaciones de varios Estados en las sesiones del Examen Periódico Universal del Perú durante los años 2012[[112]](#footnote-112) y 2017.

La Defensoría del Pueblo, reconoce como preocupante el riesgo en el que viven las mujeres defensoras, pues ellas viven situaciones de riesgo diferenciadas, como actitudes misóginas, difamación basada en género, estereotipos que cuestionan su participación en la vida pública, amenazas y violencia sexual, todo ello, debido a las condiciones de desigualdad y discriminación por género, que persiste en nuestra sociedad.

En cuanto a los avances para garantizar los derechos de este grupo de especial protección, se aprobó el Decreto Supremo N° 004-2021-JUS que creó el “Mecanismo intersectorial para la protección de personas defensoras de derechos humanos”, derogando la Resolución Ministerial N° 0159-2019-JUS, que aprobó el “Protocolo para garantizar la protección de personas defensoras de derechos humanos” y la Resolución Ministerial N° 0255-2021-JUS, que creó el “Registro sobre situaciones de riesgo de las personas defensoras de derechos humanos”.

El Mecanismo comprende principios, medidas y procedimientos que buscan garantizar la prevención, protección y el acceso a la justicia de las personas defensoras de derechos humanos frente a las situaciones de riesgo que se presenten como consecuencia de sus actividades, cuya aprobación fue saludada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Defensoría del Pueblo, y organizaciones de sociedad civil nacionales e internacionales.

1. **Personas víctimas de la violencia ocurrida entre los años 1980 y 2000**

Este grupo de especial protección comprende a aquellas personas del período más doloroso y dramático de nuestra vida republicana, ocurrida entre mayo de 1980 y noviembre del 2000, donde se cometieron graves y crueles crímenes violatorios de derechos humanos.

Así, las personas que forman este grupo son aquellas víctimas de: “ejecución extrajudicial, asesinato, desaparición forzada, violación sexual, tortura, secuestro, desplazamiento forzoso, detención arbitraria, reclutamiento forzado y prisión injusta por violación al debido proceso”.[[113]](#footnote-113) También, tienen la condición de víctimas los familiares de las personas muertas o desaparecidas siempre y cuando estas últimas hayan sido previamente acreditadas en el Registro Único de Víctimas (RUV) por estar comprendidas en actos de ejecución extrajudicial, asesinato y desaparición forzada.[[114]](#footnote-114)

En ese sentido, hay dieciocho tipos diferentes de víctimas, no excluyentes, porque una víctima puede haber sufrido diferentes afectaciones a la vez.

El Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación concluye que, a causa de la violencia terrorista, más de 69 000 personas perdieron la vida, 6443 padecieron actos de tortura o tratos crueles, alrededor de 500 000 peruanas/os se vieron obligadas a desplazarse y miles desaparecieron. La CVR concibe la reparación de las víctimas como una iniciativa estrechamente relacionada con el esclarecimiento de la verdad, la reconstrucción de la memoria histórica, la aplicación de la justicia y la implementación de las reformas institucionales, necesarias para garantizar la no repetición de lo sucedido.

Por esta razón, este período tuvo diversos efectos negativos además de los antes mencionados, potenciando condiciones injustas de vida. Entre ellos se encuentran los desplazamientos forzados, siendo alta la correlación de emigración y atentados terroristas.

En ese sentido el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), contempla como resultado[[115]](#footnote-115) que entre 1989 y 1993, el promedio anual de atentados subversivos fue de 2,725, significativamente mayor al registrado entre 1981 y 1988, con una media de 1749. El incremento de las últimas acciones subversivas, además de Lima, se opera en Junín, Ayacucho, Ancash, Huancavelica y en menor medida Huánuco. Son precisamente estos 4 últimos departamentos que en el último quinquenio (1988-1993) expulsan mayor volumen de población. Otra cifra importante es que, entre 1990 y 1992 se producen el 27% de desplazados por la violencia.

Mientras, según regiones naturales, se observa que desde el inicio de las acciones subversivas más del 50% de las mismas tuvieron lugar en la sierra, llegando incluso al 72% en los años 1983 y 1984. Es a partir de 1990 que declinan, ubicándose alrededor de 40%, pasando la capital de la República a concentrar la mayoría de los atentados.

Finalmente, es indispensable mencionar que la necesidad de reparar a las víctimas se convierte en prioridad para este grupo, importante para reivindicar la dignidad de aquellos que han sufrido abusos. Es así que, el Estado peruano debe orientar sus esfuerzos en garantizar de forma integral las reparaciones en materia de educación, salud, promoción y acceso habitacional y simbólicas, además de resolver los problemas vinculados a la indocumentación, recuperación y regularización jurídica de las personas víctimas del periodo de violencia.

1. **Población afroperuana (PAP)**

La Política Nacional del Pueblo Afroperuano al 2030[[116]](#footnote-116) señala que la población afroperuana asciende a 828 mil 894 personas, cifra que representa el 3.6% del total de la población a nivel nacional, de acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda (2017).

Además, con respecto a las zonas geográficas, destacan seis departamentos con mayor porcentaje de población que se autoidentificó como afroperuana: Lima con 26.6%, Piura con 15.1%, La Libertad con 12.3%, Lambayeque con 9.5%, Cajamarca con 7.2%, Ica con 4.0% y Callao con 4.6%, mientras que la población restante se distribuye en porcentajes menores a los señalados en el resto de los departamentos.

Además, las personas que pertenecen a esta población permanecen en una situación de vulnerabilidad debido a las desigualdades estructurales que persisten de forma histórica y se manifiestan a través de la exclusión, el racismo y discriminación étnico-racial.

También, la antes referida política indica respecto a los derechos económicos que, mientras el promedio nacional de la pobreza se redujo del 25.8% al 20.2% entre los años 2012 y 2019, la incidencia de la pobreza en hogares afroperuanos se incrementó de 21.1% a 26.4% en el mismo periodo.

Asimismo, para el año 2020, por motivos de la pandemia a causa de la COVID-19, se percibe un incremento de la pobreza a nivel nacional (30.1%), situación que afectó particularmente al pueblo afroperuano (32.1%).

De igual modo, los afrodescendientes en Perú tienen 2.1 más probabilidades de vivir en pobreza que los mestizos y 1.6 más que los que se autoidentifican como blancos. Adicionalmente, el ingreso promedio mensual del pueblo afroperuano ocupado se situó en 887.9 soles, mientras que el ingreso promedio mensual nacional fue de 1,286.5 soles para el 2020; es decir, 399 soles de desventaja.

Respecto a los derechos sociales, el Censo de Población y Vivienda (2017)[[117]](#footnote-117) reveló que el promedio nacional de personas afroperuanas que solo cuentan con educación primaria como máximo nivel educativo (25.2%) es superior al promedio nacional (19.3%), situación que se replica en el caso de los afroperuanos/as con educación secundaria como máximo nivel educativo frente al promedio nacional (46% y 41.3%, respectivamente). En consecuencia, el porcentaje de personas afroperuanas con educación superior no universitaria como máximo nivel educativo es menor al promedio nacional (12% y 14.3%, respectivamente); al igual que para el caso de la educación superior universitaria, donde solo el 11.5% de afroperuanos/as tiene este nivel educativo alcanzado, en tanto que a nivel nacional se sitúa en 19.7%.

1. **Pueblos indígenas**

Según el Censo 2007, realizado por la Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios (BDPI)[[118]](#footnote-118), existen más de 4 millones de personas indígenas en el Perú: 83.11% quechuas, 10.92 % aimaras, 1.67 % asháninkas y 4.31% pertenecientes a otros pueblos indígenas amazónicos, esta da cuenta de la existencia de 55 pueblos indígenas en la actualidad, que hablan 47 lenguas indígenas en el país.[[119]](#footnote-119) Por otro lado, el 21 % del territorio nacional está cubierto por concesiones mineras, las cuales se superponen al 47.8 % del territorio de las comunidades campesinas.

Mientras, según la Encuesta Nacional de Hogares – (ENAHO 2020)[[120]](#footnote-120), el 13.7% de la población mayor de 24 años cuya lengua materna es el quechua declaró no haber alcanzado ningún nivel educativo. Para la población que habla aimara este porcentaje fue de 9.5% y un 13.4% en el caso de la población cuya lengua materna es otra lengua indígena u originaria. Asimismo, la educación primaria fue el nivel educativo que más alcanzaron los grupos poblacionales de habla quechua, aimara y otra lengua indígena u originaria, con porcentajes de 43.7%, 37.5% y 45.7%, respectivamente.

Por otro lado, el 6.9% de la población que habla quechua alcanzó el nivel de educación superior universitaria y solo el 10.9% en el caso de la población cuya lengua materna es otra lengua indígena u originaria. En el caso de la población de lengua castellana, se puede evidenciar que esta población alcanzó el nivel de educación superior universitaria en mayor proporción que las otras poblaciones 33.2%.

Por tanto, el análisis de población por lengua materna indígena y no indígena, nos indica que el 13.2% de la población de lengua indígena no alcanzó algún nivel educativo, el 43.1% alcanzó la primaria como nivel educativo, 33.3% la secundaria y solo un 10.4% la educación superior universitaria. Por otro lado, el 3.5% de la población de lengua no indígena no alcanzó algún nivel educativo, el 40.3% la secundaria y un 33.2% la educación superior universitaria.

En el Perú, de acuerdo al último Censo Nacional, solo el 32% de comunidades cuenta con establecimientos de salud, de los cuales 92% son postas sin personal médico. Además, según ha manifestado la Organización de los Pueblos Indígenas del Oriente (ORPIO), se encontrarían con dificultades para aplicar de manera idónea el enfoque intercultural; debido al desabastecimiento, carencia de equipos necesarios entre otros.

1. **Trabajadores y Trabajadoras del Hogar (TTH)**

Según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) 2020, sobre Condiciones de Vida y Pobreza [[121]](#footnote-121) indica que en el Perú habría 244 mil 726 personas trabajadoras del hogar, con mayor presencia de la mujer (95.6%), equivalente a 233 mil 862; mientras que los hombres son 10 mil 863, que representan el 4.4%.

Además, las cifras revelan que esta categoría ocupacional tiene un alto nivel de informalidad (86.9%) equivalente a 212 mil 743, por tanto, solo el 13.1% (31 mil 983) lo hace de manera formal.

También, a causa de la pandemia de la COVID-19, según el Sindicato de Trabajadoras y Trabajadores del Hogar de la Región Lima (SINTTRAHOL), al año 2020, se estima que, de las 180 000 trabajadoras aseguradas antes de febrero 2020, solo 33 000 labora formalmente, siendo un 70% despedidas en ese contexto.

Finalmente, el Informe Analítico de la II Encuesta Nacional de Derechos Humanos, el 48% de la población encuestada percibe que existe discriminación hacia este grupo poblacional, siendo el derecho al trabajo y salario digno la principal vulneración de esta población.

1. **Personas en situación de movilidad (PSM)**

Conforme al documento: *Perú: Estadísticas de la Emigración Internacional de Peruanos e Inmigración de Extranjeros, 1990 – 2021*[[122]](#footnote-122), alrededor de 3,3 millones de peruanos viven en el extranjero, quienes en su mayoría son mujeres. Por otro lado, en el Perú viven aproximadamente 1,3 millones de migrantes internacionales.

Entre los diversos hallazgos de esta publicación, desde el 2010 resalta el decrecimiento de la cantidad de salidas de peruanos al extranjero, así la emigración de peruanos en el 2020 fue de 94, 374 que, en comparación con el año anterior fue 26.5% menor. A partir del año 2004 hasta el año 2019, la cantidad de emigrantes es superior al promedio anual de los últimos 31 años que es 106, 762 peruanos emigrantes.

De igual forma, en la publicación se pone en manifiesto el crecimiento de las cifras anuales de peruanos y peruanas retornantes, así como el crecimiento del número de migrantes internacionales en el país quienes en su mayoría tienen entre 15 y 49 años.

Específicamente, en el período que comprende desde el año 1990 al año 2020 el número de peruanos en el exterior alcanzó la cifra de 3, 309, 635 quienes representan al 10.1% del total de habitantes en el territorio peruano. Un factor importante, es que, desde el 16 de marzo del 2020, debido a las medidas adoptabas por el gobierno peruano, como el cierre de fronteras en el marco de la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia COVID 19, se redujo la salida de peruanos. Asimismo, se calcula que 106,000 nacionales han registrado su salida y no han retornado.

Así tenemos que los peruanos que emigraron entre 1990-1999 no superaban el medio millón (457,040), sin embargo, en el año 2006 la cifra de peruanos en el extranjero supera el millón (1,152, 643) y, al año 2020 la cifra de peruanos que han emigrado al extranjero supera los 3 millones (3, 309,635).

Finalmente, según cifras de la Superintendencia Nacional de Migraciones (MIGRACIONES), el número de extranjeros naturalizados o nacionalizados ciudadanos peruanos en el periodo 2001-2021 es de 15, 502. Es a partir del año 2005 que se supera el promedio anual de naturalizaciones (738), para descender en los años 2014 y 2015, presentando un incremento en los años 2016, 2017 y 2018, para luego descender más aún en los años 2019 - 2021.

1. **Personas privadas de su libertad (PPL)**

Al mes de mayo de 2021, la población penitenciaria a nivel nacional conforme al Informe Estadístico del Instituto Nacional Penitenciario (INPE)[[123]](#footnote-123), ascendía a 126,216 personas; de los cuales 86,812 personas se encuentran en los establecimientos penitenciarios por un mandato de detención judicial, prisión preventiva o sentencia con pena privativa de libertad efectiva y otro grupo de 39,404 personas asisten a establecimientos de medio libre al haber sido sentenciados a penas limitativas de derechos, dictaminas a medidas alternativas de internamiento, o liberados con beneficio penitenciario de semilibertad o liberación condicional. Además, se evidencia que la población del sistema penitenciario creció en un 0.2% (mayo 2020-mayo 2021), pasando de 126,020 a 126,216 es decir, se tiene un incremento de 196 personas en el término de un año.

En ese marco, el documento antes citado señala que, la población penitenciaria a nivel nacional está conformada por jóvenes comprendidos en el rango de edad de entre 18 a 29 años (29.7%), quienes son considerados como la población económicamente activa o productiva, en relación a los grupos etarios comprendidos entre 30 a 59 años, representan el 64.9%, y, por otro lado, tenemos a la población de adultos mayores que representan el 5.4% de los establecimientos penitenciarios nacionales.

En tanto, considerando el nivel educativo, conforme a la información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática y el Instituto Nacional Penitenciario/Unidad de Estadística-Unidades de Registro Penitenciario[[124]](#footnote-124) correspondiente a diciembre del 2017, 7 de cada 10 personas privadas de su libertad alcanzaron el nivel secundario. Específicamente, el 1.6% no tiene educación, solo el 21.8% terminó la primaria, el 67.0% culminó la secundaria, el 5.7% cuenta con educación superior no universitaria y el 3.8% cuenta con educación superior universitaria.

Respecto a las zonas geográficas, conforme a la información emitida por las unidades de registro penitenciario de los establecimientos penitenciarios del departamento de Lima y la provincia Constitucional del Callao, indican que cuentan con un total de 30,042 internos, cifra que representa un 0.3% de la población total censada del departamento de Lima, dentro de los cuales se ha deducido de esta población a los internos de origen extranjero (1,496), a los que proceden de otros departamentos (2,860) y de otras provincias del departamento de Lima (2,824), por lo que la población procedente de distritos de Lima Metropolitana es de 22,862 internos.

En esa misma línea la Estadística de la Población Penitenciaria a diciembre 2017[[125]](#footnote-125), los centros penitenciarios de la provincia de Lima albergaron 20, 309 internos/as, representando 23.7% respecto del total de la población penitenciaria; siguen el departamento de Ica y la Región Lima con 7,078 y 6,395 internos/as, respectivamente. El menor número se aprecia en Moquegua y Huancavelica.

Por último, dentro del estudio se ha determinado que el distrito de La Victoria tiene el porcentaje más alto de internos por cada 100,000 habitantes, en segundo lugar, está el distrito del Callao, seguido del distrito de Lima.

## Enunciado del problema público.

La Política Nacional Multisectorial de Derechos Humanos tiene el siguiente enunciado del problema público:

**“Desigualdad y discriminación estructural en el ejercicio pleno de los derechos humanos de las personas en su diversidad”**

El enunciado considera los siguientes elementos:

* Desigualdad y discriminación estructural: la desigualdad y discriminación son una clara afectación al Principio y Derecho a la Igualdad, reconocido no solamente en instrumentos normativos internacionales[[126]](#footnote-126), sino también en la Constitución Política del Perú. Existe un mandato de igualdad y no discriminación que no puede ser transgredido por el Estado ni por sus ciudadanos.
* Ejercicio pleno de los derechos humanos: dentro de este concepto se engloba dos, el acceso al derecho y el ejercicio en sí del derecho.
* Las personas en su diversidad: mediante estos términos se busca abarcar a toda la población, sin dejar a nadie atrás, y considerando las características propias que puedan ponerlas en una situación de especial vulnerabilidad.

A diferencia del Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 (PNDH), que puso sus expectativas en las mesas temáticas que incluyeron a trece grupos de especial protección, la Política Nacional Multisectorial de Derechos Humanos plantea partir de las brechas que siguen persistiendo en el acceso y ejercicio de los derechos humanos.

## Conceptos clave del problema público.

Para una mejor comprensión y tratamiento del problema público de la desigualdad y discriminación estructural en el ejercicio de los derechos humanos, la Política Nacional Multisectorial de Derechos Humanos propone abordar los derechos humanos desde un marco conceptual específico: el enfoque de capacidades, propuesto por Sen y Nussbaum.[[127]](#footnote-127)

En la presente sección, se desarrollará dicho marco conceptual, enfatizando la relación que hay entre el ejercicio de derechos humanos y pobreza. Posteriormente, se presentarán algunas definiciones o conceptos que permitan un mejor entendimiento de la problemática de los derechos humanos.

## Marco conceptual

### **Derechos humanos y enfoque de capacidades**

**a.1 Enfoque de capacidades**

El enfoque de capacidades desarrollado por Amartya Sen y Martha Nusbaum se basa en tres elementos: en primer lugar, la “capacidad”, definida como la posibilidad de lograr un objetivo, materializando la noción de libertad; es decir, la “capacidad” de una persona corresponde a la libertad que tiene para dirigir su vida de una u otra forma[[128]](#footnote-128). En segundo lugar, el “funcionamiento”, que hace referencia a lo que una persona es capaz de hacer o ser y se refiere al estado de la persona frente a los bienes que posee que pueden servirle para obtener esos funcionamientos[[129]](#footnote-129);y finalmente, la “agencia”, que guarda relación con la posibilidad de la materialización o ejercicio de esa capacidad.[[130]](#footnote-130)

Sobre la base de lo anterior, el enfoque de capacidades no enfatiza en “logros”, sino en el desarrollo de capacidades humanas. Es decir, se entiende el desarrollo como la expansión de las capacidades, lo que repercute en la agencia que tienen los seres humanos. Dicho de otro modo, si un ser humano se ve impedido o limitado de expandir sus capacidades, de decidir el curso de su vida, ve limitada su libertad y, con ello, su capacidad de agencia.

Entonces, desde esta perspectiva, el desarrollo puede concebirse, como un proceso de expansión de las libertades reales que disfrutan los individuos. Esta visión contrasta con otras más estrictas del desarrollo, como su identificación con el crecimiento del producto nacional bruto, con el aumento de las rentas personales, con la industrialización, con los avances tecnológicos o con la modernización social. En ese sentido, “el buen vivir”, promueve un desarrollo integral del ser humano en todas sus dimensiones.

**a.2 Enfoque de capacidades y pobreza**

El enfoque de las capacidades proporciona claves para evaluar el bienestar disfrutado por una persona, a través de dos rutas alternas. La primera es el bienestar conseguido o los logros que resultan de la combinación de funcionamientos; y, la segunda, es el bienestar factible o posible de conseguir, referido a las oportunidades reales que una persona tiene para lograr ese bienestar y que son dictadas por las capacidades o libertades de que dispone para hacer las cosas que se valoran[[131]](#footnote-131).

En ese sentido, es necesario definir la estrecha vinculación de este enfoque con la pobreza, debido a que esta es un fenómeno que responde a diferentes causas en distintas dimensiones y, no solo implica la falta o escasez de bienes/ servicios relacionados con el bienestar material, sino también la oportunidad de vivir una vida con dignidad en ejercicio pleno de los derechos.

Además, como señala la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), la pobreza medida únicamente con el indicador monetario respecto a la disponibilidad de recursos muestra solo una imagen parcial de las muchas formas en que las capacidades básicas se ven afectadas. Por tanto, la pobreza no solo se considera un estado de carencia o necesidad, sino que también es una situación que se caracteriza por la falta de acceso a derechos básicos.[[132]](#footnote-132)

Asimismo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales declaró en 2001 que la pobreza es “una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales” (E/C.12/2001/10, párr. 8).

Bajo ese marco, este enfoque expresa que la pobreza simboliza la privación de capacidades básicas para la adecuada realización de su proyecto de vida, por esa razón, si una persona no tiene la oportunidad de adquirir niveles mínimos aceptables de esos funcionamientos se reprime su pleno desarrollo.

Entonces, la pobreza significa que se deniegan las oportunidades y las opciones más fundamentales del desarrollo humano (una larga y saludable vida, conocimientos y acceso a recursos necesarios para un nivel de vida decente).

También, existen otras opciones que las personas consideran relevantes tales como la participación, la seguridad, la sostenibilidad, las garantías de los derechos humanos, todas necesarias para ser creativo, productivo y para gozar de respeto por sí mismo, potenciación y una sensación de pertenecer a una comunidad. Por ello, el desarrollo humano consiste en ampliar las opciones de las personas, representando un proceso y un fin.

**a.3 Vinculación con los DDHH**

A través de sus distintos mecanismos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha observado que los altos niveles de discriminación y exclusión social a los que se somete ciertos grupos en situación de pobreza, han hecho ilusoria su participación ciudadana, acceso a la justicia y disfrute efectivo de derechos.

La situación de pobreza trae consigo una exposición acentuada a violaciones de derechos humanos; vulnerabilidad incrementada por las restricciones derivadas de la situación socioeconómica de las personas.

La Comisión, mediante sus diversas herramientas de trabajo, ha evidenciado que la pobreza y la pobreza extrema generalmente se traducen en situaciones que configuran violación al derecho básico de no discriminación. Ellas configuran un cuadro de exclusión social, carencias materiales, vulnerabilidad a distintas formas de violencia y también inaccesibilidad a los servicios públicos básicos. Por ende, se establece el consenso de que la pobreza siempre puede conllevar la negación de los derechos civiles y políticos al mismo tiempo que de los económicos, sociales y culturales.

En consecuencia, las políticas de reducción de la pobreza no solo deben orientarse al aumento del ingreso, sino a la expansión de las capacidades y de la agencia de las personas. Así, la pobreza debe concebirse como la privación de capacidades que impiden el desarrollo íntegro del ser humano y, por lo tanto, no permiten aumentar la libertad valorada por la vida humana.

En esa línea, el Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH) se encuentra íntimamente relacionado y se ha ido incorporando en las políticas, planes e intervenciones en los procesos de desarrollo, significando un cambio no sólo de las políticas públicas sino del comportamiento de la ciudadanía y de los distintos actores económicos y sociales.

En ese marco, el EBDH se puede abordar desde dos perspectivas: la primera es operacional y está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos, evaluando las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo, y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo; en tanto, la segunda perspectiva es de tipo normativa, y que se basa en las normas internacionales de derechos humanos.

Asimismo, el derecho internacional, mediante el sistema de derechos y obligaciones, exige la aplicación del enfoque basado en derechos humanos, el cual implica la unión del desarrollo y los derechos humanos en un mismo sentido para facilitar una respuesta integrada a los complejos problemas de desarrollo.

En conclusión, existe una estrecha y compleja relación entre el desarrollo y los derechos humanos, conforme al informe anual del PNUD del año 2000 “(…) el desarrollo humano es esencial para hacer realidad los derechos humanos, y los derechos humanos son esenciales para el pleno desarrollo humano”. Por lo tanto, ambos a) sitúan a la persona en el centro del desarrollo y b) buscan promover la libertad, el bienestar y la dignidad de las personas en todas las sociedades.

### **Las dos dimensiones de la igualdad: propuesta metodológico-conceptual**

La Política Nacional Multisectorial de Derechos Humanos (PNMDH) propone acercarse al problema público de los derechos humanos como un problema del *metaderecho* de la igualdad. La igualdad se puede entender en un sentido tradicional de *igualdad ante la ley*, es decir, que a todas las personas se les reconoce los mismos derechos. Sin embargo, la propuesta de la PNMDH es entender la igualdad en otro sentido, como igualdad para remover obstáculos o interferencias, igualdad frente a la opresión, la exclusión y las desventajas históricas. En ese sentido, se propone un compromiso no solo con la igualdad *formal* (primera dimensión), sino, sobre todo, con la igualdad *sustancial* (segunda dimensión).

Para que pueda comprenderse en toda su magnitud esta propuesta, es necesario explicar primero qué se quiere decir cuando se habla de la igualdad como un *metaderecho*. Para ello, el principal abordaje teórico sobre el que se basará la fundamentación conceptual del problema público es el propuesto por Luigi Ferrajoli, para quien existe un vínculo indiscutible entre el derecho a la igualdad, todos los demás derechos y libertades fundamentales, y la democracia.

En relación con el vínculo entre la igualdad y los demás derechos y libertades que forman parte de las garantías del constitucionalismo contemporáneo, es importante considerar que la “igualdad es en primer lugar igualdad en los derechos de libertad, que garantizan el igual valor de todas las diferencias personales —de nacionalidad, de sexo, de lengua, de religión, de opiniones políticas, de condiciones personales y sociales, (…)— que hacen de cada persona un individuo diferente a todos los demás y de cada individuo una persona igual a todas las otras; y es en segundo lugar igualdad en los derechos sociales, que garantizan la reducción de las desigualdades económicas y sociales”.[[133]](#footnote-133)

Esta visión de la igualdad como un *metaderecho* se encuentra, como puede observarse, en una estrecha relación de cercanía con la democracia. Al respecto, es de destacar que la CIDH entiende a la igualdad y no discriminación como un “principio rector, como derecho y como garantía, es decir que se trata de un principio cuya trascendencia impacta en todos los demás derechos consagrados a nivel del derecho interno y del derecho internacional”.[[134]](#footnote-134)

En ese sentido, el planteamiento que asume la PNMDH es de que el *metaderecho* de la igualdad se conciba no desde una perspectiva o dimensión tradicional de *igualdad formal*  o *igualdad ante la* ley, sino desde una perspectiva en la que la *igualdad sustantiva*  se encuentra en la base de la democracia contemporánea, asumida como una exigencia, no solo de igualdad de trato o de “no discriminación”, sino también como una exigencia de “no sometimiento”, “no exclusión”, o no “sojuzgamiento” de unos por otros. Para decirlo en términos de Owen Fiss: “[e]l principio de no-discriminación encierra una concepción muy limitada de igualdad ... [y que por ese motivo propone] delinear otro principio intermedio - el principio del grupo desaventajado- que tenga un buen, si no mejor, argumento para representar el ideal de la igualdad, un principio que dé mejor cuenta de la realidad social, y que haga foco más claramente en las cuestiones sobre las que es preciso decidir en los casos de igual protección de la ley”.[[135]](#footnote-135)

Siguiendo a Fiss, Saba destaca que desde esta perspectiva se trata de llamar la atención “sobre la contradicción que existe entre el principio de igualdad y la cristalización de “castas” o grupos considerados “parias”, justamente como consecuencia de una práctica sistemática de exclusión social, económica y, sobre todo, política”[[136]](#footnote-136). De este modo, tomar en serio el principio de igualdad, no puede limitarse a simplemente realizar juicios comparativos sobre discriminación, sino que debe comprometernos a remover las condiciones que alimentan una sociedad de privilegiados por un lado y otra de desprotegidos por el otro.

La igual dignidad de las personas compromete la garantía por parte del Estado de la igualdad formal y de la igualdad sustantiva o material. En el primer caso, para eliminar todo obstáculo en el acceso igual a la misma consideración y respeto, considerando las diferencias, en el segundo, para eliminar las desigualdades en el acceso a los derechos sociales. Para decirlo con los términos de Ferrajoli, “[l]os *derechos de libertad y de autonomía* [las libertades civiles y políticas], al consistir en expectativas negativas de no lesiones ni discriminaciones, sirven para tutelar las *diferencias de identidad*; *los derechos sociales* [los derechos sociales, económicos y culturales], al consistir en expectativas de prestaciones, sirven para remover o, en todo caso reducir, las *desigualdades materiales*”.[[137]](#footnote-137)

En su *Manifiesto sobre la igualdad*[[138]](#footnote-138), Ferrajoli subraya cómo el mandato de igualdad y no discriminación se ve enfrentado a la realidad social en donde hay colectivos que están expuestos a desigualdades materiales. Asumiendo esta perspectiva del metaderecho de igualdad como igualdad sustancial, encontramos que “el grado de igualdad sustancial, determina el grado de efectiva no discriminación de las diferencias y viceversa”. A su vez y a la inversa, “[l]as desigualdades, por ejemplo, en el tratamiento salarial – entre hombres y mujeres, entre ciudadanos y migrantes, entre garantizados y no garantizados, entre mayorías y minorías étnicas-, son habitualmente el fruto de las discriminaciones previas en las diferencias”.

Esta última reflexión es relevante si pensamos en las políticas públicas porque, al parecer, en muchos casos, la discriminación social acentúa o mantiene las desigualdades que aparecen avaladas en una diferencia de estatus que, si no existiría, probablemente también sería menor la incidencia de las desigualdades sustantivas. Ingresamos así en una suerte de círculo vicioso en el que, en muchos casos, las desigualdades se trasladan de generación a generación, por lo que se suele hablar de la “herencia de las desigualdades”.[[139]](#footnote-139)

**Desigualdad y discriminación estructural**

Las desigualdades a las que se han hecho referencia en la sección anterior pueden, entonces, responder a elementos de tipo cultural o histórico, o a circunstancias “heredadas” o de pobreza extrema que interfieren en el acceso a derechos. Cuando estas circunstancias que reproducen la desigualdad material, no son identificadas y asumidas como premisas en las políticas públicas para lograr la igualdad, entonces las desigualdades no solo crecen, sino que alimentan y configuran una discriminación estructural.

Refiriéndose al concepto de discriminación estructural, Roberto Saba escribe que más allá de la concepción tradicional liberal de los enfoques sobre la discriminación, “[r]esulta relevante la incorporación de datos históricos y sociales que dé cuenta del fenómeno de sometimiento y exclusión sistemática a la que se encuentran sometidos amplios sectores de la sociedad”. Refiriéndose al caso argentino y para exponer la idea que también aquí queremos remarcar, sostiene:

“En Argentina, no hay prácticamente normas que excluyan a las mujeres, los discapacitados, los indígenas, u otros grupos vulnerables (como podrían serlo los pobres estructurales, aunque esto merecería mayor discusión) del ejercicio de los derechos a ser elegidos para cargos públicos, de trabajar en la administración pública, del derecho a la educación, a la salud o a la alimentación. Sin embargo, *de hecho*, esos derechos son para ellos solo palabras. Y ello, no como consecuencia de la desigualdad de hecho, sino como resultado de una situación de exclusión social o de sometimiento de estos grupos por otros que, en forma sistemática y debido a complejas prácticas sociales, prejuicios y sistemas de creencias, desplazan a mujeres, discapacitados, indígenas u otros grupos de personas de ámbitos en los que ellos se desarrollan o controlan”.[[140]](#footnote-140)

El término estructural, señala Salomé[[141]](#footnote-141), “pone énfasis en la forma en que se relacionan un conjunto de estereotipos, normas, pautas, roles, así como las acciones individuales de una gran cantidad de gente, lo que genera consecuencias colectivas no intencionadas. Se trataría, por tanto, del resultado de procesos sociales difusos y sistémicos”. Ahora, el que no sean “intencionadas” no quita que no constituyan verdaderas injusticias. Las políticas públicas no pueden ser indiferentes en reconocer que muchos de los males e interferencias para el acceso a los derechos no tienen que ver con acciones aisladas o incluso no tienen que ver con acciones, sino más bien con la falta de compromiso del gobierno para remover obstáculos estructurales que producen injusticias sistémicas.

Los trabajos de O. Fiss han sido en este punto relevantes para comprender el impacto de las interferencias estructurales en los derechos. Según este autor, las interferencias a los derechos en sociedades desiguales no solo provienen de individuos aislados, sino en muchos casos, de la forma en que la sociedad se organiza.[[142]](#footnote-142)

En esa línea, resulta pertinente adoptar el modelo que el Gobierno de Escocia ha propuesto para abordar la interseccionalidad y su relación con la desigualdad y discriminación estructural en la sociedad. De acuerdo a dicho modelo, la desigualdad en la sociedad es resultado de la confluencia de dos factores: (i) la pertenencia a múltiples categorías sociales que se encuentran interconectadas (grupos en situación de especial vulnerabilidad) y, (ii) la existencia de sistemas y estructuras de poder conectados[[143]](#footnote-143).

**Gráfico N° 19**

**Relación entre interseccionalidad y la desigualdad y discriminación estructural**

**Fuente:** Gobierno de Escocia (2022).

Cabe precisar que, de acuerdo con este modelo, la pertenencia a múltiples categorías sociales interconectadas hace referencia a la pertenencia a uno o varios grupos en situación de especial vulnerabilidad. Ello implica que las experiencias de una persona se ven configuradas por la pertenencia simultánea a uno o varios de estos grupos.

Por otro lado, otro factor a tener en cuenta son los sistemas y estructuras de poder conectados. Las experiencias de las personas, que pertenecen a uno o varios grupos en situación de especial vulnerabilidad, tienen lugar en un contexto determinado, en el cual hay sistemas y estructuras de poder que se manifiestan a través de instituciones, normas, políticas, valores culturales y prácticas institucionalizadas de distinto tipo. Estas estructuras de poder reflejan la desigualdad de poder, situaciones de desventaja y de privilegio que sufren y/o gozan unos grupos respecto de otros. En ese sentido, la desigualdad y discriminación estructural es resultado de las interacciones de personas que pertenecen a uno o varios grupos en un contexto de desigualdad de poder, lo que genera una situación de desigualdad y discriminación estructural[[144]](#footnote-144).

## Conceptos clave del problema público

### **Derechos humanos**

Los Derechos Humanos son “el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona”.[[145]](#footnote-145) Este conjunto de prerrogativas, expresada en derechos y libertades, se encuentra desarrollado en normas de distinto rango, pudiendo ser tratados internacionales, la Constitución Política del Perú y las normas de rango legal.

Conforme lo establece el artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, “[t]odos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros. Esto significa que los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna por motivo de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición.

Los derechos humanos se rigen por una serie de principios:

* **Universalidad**.- La titularidad de los derechos humanos se encuentran en todas y cada una de las personas.
* **Interdependencia.**- Los derechos dependen unos de otros para sus existencia y realización, no podemos jerarquizar los derechos, el goce de los derechos civiles y políticos debe acompañar los derechos económicos, sociales y culturales.
* **Indivisibilidad**.- Los derechos humanos no pueden dividirse porque representan una unidad.
* **Progresividad.-** Indica la gradualidad en el reconocimiento, respeto y garantía de los derechos humanos en un tiempo y lugar específico, su progresión depende y es obligación de los Estado, quienes son los que tienes la labor de materializar los derechos.

Los derechos humanos implican, también, un conjunto de obligaciones para los Estados, entre los que se encuentran los siguientes:

* **Respetar.-** Los/las Funcionarios/as del Estado no deben actuar arbitrariamente, deben abstenerse de vulnerar los derechos de las personas.
* **Garantizar.-** Involucra la adopción de medidas tendientes a que el ejercicio de los derechos sea efectivo.
* **Proteger.-** Implica contar con una legislación que reconozca los derechos de todas las personas. Por ejemplo, la Ley de Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.
* **Promover.-** Requiere que el Estado incorpore a otros actores como a los propios ciudadanos, a la sociedad civil, entre otros, en el diseño e implementación de medidas tendientes a garantizar los derechos humanos.
* **Prevenir.-** Debe prohibir la vulneración de derechos, detectar los riesgos que colocan en grave peligro el ejercicio de los derechos humanos.
* **Supervisar.-** Su deber es velar porque los servicios garanticen el acceso y condiciones mínimas necesarias. Por ejemplo; Inspecciones en materia laboral.
* **Investigar.-** El Estado tiene el deber de investigar mediante su aparato fiscal, administrativo o judicial, de conformidad con los parámetros constitucionales, legales y de instrumentos internacionales.
* **Indemnizar/ Reparar.-** En caso se haya producido vulneraciones de DDHH atribuidas a agentes del Estado, este tiene que reparar a las víctimas e indemnizarlas.
* **Procesar/ Sancionar.-** Si producto de las investigaciones, se ha identificado a los presuntos responsables, y luego de un proceso judicial debido, y se ha concluido en responsabilidad, estos deberán ser sancionados buscando la no repetición de actos similares.

### **Principio de igualdad y no discriminación**

El principio de igualdad está recogido en el artículo 2.1 de la Constitución. En su interpretación actualizada en el marco del sistema interamericano, comprende no solo la igualdad formal ante la ley, sino también la igualdad material que identifica las condiciones singulares del titular para lograr la igualdad efectiva de acceso a derechos valorando las diferencias. Conforme al documento *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos* publicado por la CIDH del año 2018, ello implica, en primer término, “el reconocimiento de la dignidad y derechos de todas las personas en condiciones de igualdad y sin distinción alguna”; en segundo lugar, exige incorporar en el diseño de las políticas públicas el “enfoque diferenciado”, a fin de garantizar una protección suficiente para lograr la igualdad sustantiva. Por último, esta noción de igualdad requiere la activa participación de las personas, grupos y poblaciones en situación de discriminación histórica en el diseño de políticas públicas que les conciernen”.[[146]](#footnote-146)

### **Desigualdad estructural**

La desigualdad estructural implica el reconocimiento de condiciones materiales objetivas que inciden en la exclusión social de unos grupos por diversas razones que suelen permanecer ocultas en la sociedad. En los hechos generan condiciones de dominación y/o sometimiento de unos grupos por otros en los que unos pueden resultar desaventajados por distintos motivos que se reproducen estructuralmente en la sociedad logrando mantenerse y prolongarse en el tiempo. La desigualdad que se genera en estructuras de dominación puede tener una raíz histórica, como ocurre con las comunidades indígenas, u originarse en situaciones de identidad de género, como ocurre con las mujeres o los grupos LGBT; también podría estar relacionada con problemas geográficos o en condiciones de discapacidad, etc. Owen Fiss se refiere al establecimiento de “castas” y de “parias” “justamente como consecuencia de una práctica sistemática de exclusión social, económica y, sobre todo, política”.[[147]](#footnote-147) Ubicar las desigualdades estructurales resulta fundamental para orientar adecuadamente las exigencias constitucionales del mandato de igualdad.

La comprensión de la desigualdad no puede ignorar, además, el rol que tiene el medio ambiente como espacio en donde se ejercen derechos. En efecto, las contribuciones de la naturaleza a las personas con frecuencia se distribuyen de manera desigual en el espacio y en el tiempo y entre los diferentes segmentos de la sociedad. A menudo se generan compensaciones entre la producción y el uso de las contribuciones de la naturaleza. Los beneficios y los costos asociados a la producción conjunta y el uso de las contribuciones de la naturaleza se distribuyen y experimentan de manera diferente en los distintos ámbitos (rurales y urbanos) de las regiones, y grupos sociales.[[148]](#footnote-148) Esta distribución desigual de los beneficios de la naturaleza sugiere una gobernanza ambiental, que oriente el diseño y aplicación de las políticas públicas, conduciendo a la armonización de éstas, instituciones, normas, procedimientos, herramientas e información de manera tal que sea posible la participación efectiva e integrada de los actores públicos, privados y sociedad civil, en la toma de decisiones, manejo de conflictos y construcción de consensos, sobre la base de responsabilidades claramente definidas, seguridad jurídica y transparencia.[[149]](#footnote-149)

### **Discriminación estructural**

La discriminación estructural es la consecuencia práctica de la desigualdad estructural en el acceso a los derechos básicos y, a veces, ocurre a la inversa: las discriminaciones estructurales engendran desigualdades estructurales o sistémicas que se reproducen cíclicamente. Como nos recuerda Ferrajoli, “las desigualdades sustanciales son inevitablemente un producto de discriminaciones que, a su vez, constituyen un vehículo de desigualdades”.[[150]](#footnote-150) Según la CIDH, la discriminación estructural o sistémica se refiere “al conjunto de normas, reglas, rutinas, patrones, actitudes y pautas de comportamiento, tanto de jure como de facto, que dan paso a una situación de inferioridad y exclusión contra un grupo de personas de forma generalizada, las cuales son perpetuadas a lo largo del tiempo e incluso por generaciones, es decir, no se trata de casos aislados, esporádicos o episódicos, sino que es una discriminación que surge como consecuencia de un contexto histórico, socioeconómico y cultural”.[[151]](#footnote-151) Es por todo ello que “la situación de discriminación estructural no solamente se advierte en las estadísticas o indicadores, sino que se reproduce en el imaginario colectivo y en la continuidad de estereotipación de la población”.[[152]](#footnote-152)

### **Interseccionalidad o enfoque interseccional**

Se habla de enfoque interseccional generalmente para dar cuenta de múltiples factores, generalmente estructurales, que convergen y agravan la situación de vulnerabilidad de una persona. El enfoque interseccional trata de resaltar estos factores que multiplican el riesgo y vulnerabilidad de los titulares de derechos. La CIDH refiere que “la interseccionalidad es un concepto básico para comprender el alcance de las obligaciones de los Estados, en tanto que la discriminación (…) está unida de manera indivisible a otros factores que afectan a la [persona], como la raza, el origen étnico, la religión o las creencias, la salud, el estatus, la edad, la clase, la casta, la orientación sexual y la identidad de género”.[[153]](#footnote-153)

Este enfoque aplicado de forma específica a la Política Nacional Multisectorial de Derechos Humanos implica que las estrategias y acciones que se diseñen en el marco de ella no tengan como punto focal únicamente la protección de derechos de grupos específicos, sino más bien situaciones relacionales de vulnerabilidad. Si la focalización se ubica en situaciones particulares que generan una mayor vulnerabilidad, será más fácil identificar los diversos factores que agudizan o intensifican la vulneración de derechos. Lo ideal es no restringir el ámbito de alcance de las acciones a identidades específicas que, algunas veces, pueden disminuir las posibilidades de abordar integralmente las causas de la discriminación. Asimismo, concentrarse solamente en las identidades de las personas que se está tratando de proteger o beneficiar puede desviar la mirada de factores que tienen una relación más directa con el origen de la discriminación o la desigualdad. Consideremos, por ejemplo, factores como la procedencia geográfica, específicamente la pertenencia a ámbitos rurales, que pueden implicar una situación de desigual acceso a derechos y prestaciones del Estado, lo que confiere un carácter estructural al factor.

### **Enfoque de derechos humanos**

En el informe *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos* de 2018, la CIDH precisa que “[e]l enfoque de derechos humanos se sustenta en dos pilares fundamentales: el Estado como garante de los derechos y sujeto responsable de su promoción, defensa y protección; y las personas y grupos sociales como sujetos titulares de derechos con la capacidad y el derecho de reclamar y participar”. Bajo esta premisa, las políticas públicas:

1. deben partir por el reconocimiento de la igual dignidad de todos y todas;
2. deben ser participativas en todo el proceso, desde el diseño, la implementación y el seguimiento;
3. tienen que canalizar los reclamos mediante vías apropiadas y amplio acceso a mecanismos de tutela; y, *(iv)* deben ser transparentes y permitir el control ciudadano.

El Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050 (PEDN 2050) considera el enfoque de derechos humanos no solamente en su diseño, sino también en su implementación mediante las distintas intervenciones del Estado, incluidas las políticas nacionales. En ese sentido, es un enfoque que inspira también a la Política Nacional Multisectorial de Derechos Humanos.

Este enfoque aplicado de forma específica a la Política Nacional Multisectorial de Derechos Humanos implica que se incorpore como parte de ella estrategias y acciones que sean, a su vez, parte de políticas nacionales de otros sectores del Estado. Es fundamental una adecuada articulación entre los esfuerzos que se impulsan desde los diferentes órganos de la Administración. A lo largo del diagnóstico preliminar desarrollado para la formulación del problema público, se han identificado algunas acciones que están dirigidas a solucionar un problema directo o vinculado con la lucha contra la discriminación y desigualdad; sin embargo, debido a que no poseen una adecuada mirada desde el enfoque de derechos humanos, no tienen un suficiente impacto en el objetivo que la Política Nacional Multisectorial de Derechos Humanos busca priorizar. Así, esta Política no debe estar desintegrada, sino más bien debe servir como una red transversal de articulación que permita que una misma causa de afectación de un derecho pueda ser abordada desde diversos frentes.

### **Enfoque intercultural**

Conforme lo dispone la Política Nacional de Cultura al 2030, el enfoque intercultural “establece el reconocimiento de las diferencias culturales como uno de los pilares de la construcción de una sociedad democrática, fundamentada en el establecimiento de relaciones de equidad e igualdad de oportunidades y derechos. El enfoque intercultural en la gestión pública es el proceso de adaptación de las diferentes instituciones, a nivel normativo, administrativo y del servicio civil del Estado para atender de manera pertinente las necesidades culturales y sociales de los diferentes grupos étnico-culturales del país”.

El enfoque intercultural parte de la premisa del pluralismo cultural reconocido en la Constitución (art. 2.19). La igual dignidad de todos y todas exige relaciones horizontales entre los integrantes de las diferentes culturas que conviven bajo el mismo Estado. El enfoque intercultural exige que las políticas y acciones desde el Estado se desarrollen valorando e incorporando las diferentes visiones culturales, concepciones de bienestar y desarrollo de los diversos grupos étnico-culturales para la generación de servicios con pertinencia cultural, la promoción de una ciudadanía intercultural basada en el diálogo y la atención diferenciada a los pueblos indígenas y la población afroperuana.

Este enfoque aplicado de forma específica a la Política Nacional Multisectorial de Derechos Humanos implica que las estrategias y acciones que se diseñen en el marco de ella tomen en cuenta en qué medida el factor étnico y/o cultural afecta, o influye en, la discriminación y desigualdad. Al respecto, es fundamental que la Política tome en cuenta la variable incorporada por primera vez en la ENAHO 2017 respecto de la autoidentificación étnica. De acuerdo con lo reportado en esta encuesta, “el 50.8% de la población mayor de 12 a más años de edad se autoidentifica como mestiza, mientras que el 1.4% se considera Nativo o Indígena de la Amazonía”[[154]](#footnote-154). Así, al momento de diseñar estrategias y acciones relacionadas con la discriminación étnica y/o cultural no debe utilizarse mecanismos formales de, por ejemplo, identificación de Pueblos Indígenas; sino más bien debe tomarse en cuenta la percepción propia que tienen de sí mismos los grupos protegidos.

Es importante que se siga avanzando en el diseño y medición de indicadores que den cuenta de este tipo de particularidades para transversalizar el enfoque intercultural en la administración pública.

### **Igualdad de género**

Según la Política Nacional de Igualdad de Género, la igualdad de género consiste en “modificar las circunstancias que han impedido a las mujeres el ejercicio pleno de sus derechos y el acceso a las oportunidades, así como eliminar las desventajas de las mujeres en la vida cotidiana, debido a las desigualdades producto de la discriminación histórica que han padecido y a las relaciones de poder vigentes en la sociedad que reproducen y perpetúan dicha discriminación”. Asimismo, es importante considerar que “[l] La igualdad de género no es equivalente a igualdad de oportunidades, ya que, desde el enfoque de género, se reconoce que la igualdad no solo se orienta al acceso a oportunidades, sino también al goce efectivo de los derechos humanos. En una situación de igualdad real, los derechos, las responsabilidades y las oportunidades de los varones y mujeres no dependen de su naturaleza biológica y por lo tanto tienen las mismas condiciones y posibilidades para ejercer sus derechos y ampliar sus capacidades y oportunidades de desarrollo personal, contribuyendo al desarrollo social y beneficiándose de sus resultados”.

### **Enfoque de género**

La misma Política señala que “[l]a incorporación del enfoque de género en las políticas públicas como una herramienta de análisis es fundamental porque permita identificar los roles y tareas que realizan los hombres y las mujeres en una sociedad, así como las asimetrías, relaciones de poder e inequidades que se producen entre ellos. Al observar de manera crítica las relaciones de poder y subordinación que las culturas y las sociedades construyen entre hombres y mujeres y explicar las causas que producen las asimetrías y desigualdades, el enfoque de género aporta elementos centrales para la formulación de medidas (...) que contribuyen a superar la desigualdad de género, modificar las relaciones asimétricas entre mujeres y hombres, erradicar toda forma de violencia de género, origen étnico, situación socioeconómica, edad, la orientación sexual e identidad de género, entre otros factores, asegurando el acceso de mujeres y hombres a recursos y servicios públicos y fortaleciendo su participación política y ciudadana en condiciones de igualdad”[[155]](#footnote-155).

Este enfoque aplicado de forma específica a la Política Nacional Multisectorial de Derechos Humanos implica que las estrategias y acciones que se diseñen en el marco de ella incluyan en su priorización el problema público de discriminación estructural contra las mujeres. Esto significa que debe existir una adecuada articulación entre la Política de Derechos Humanos y la Política de Igualdad de Género, pero también implica que los demás grupos protegidos y situaciones de vulnerabilidad priorizadas tengan en cuenta las causas relacionadas con: (i) las normas y cultura institucional que refuerzan la situación de inferioridad y subordinación de las mujeres; (ii) los patrones socioculturales discriminatorios que privilegian lo masculino sobre lo femenino; (iii) y la asignación desigual de roles entre hombres y mujeres. Asimismo, es fundamental que no se pierda de vista el problema de género de forma integral. Desde el punto de vista de los derechos humanos, el grupo de las personas LGTBI, por ejemplo, se encuentra en una situación de discriminación estructural bastante grave, por lo que el enfoque de género debe permitir también la identificación de las principales causas y acciones que se tomarán para enfrentar adecuadamente este problema.

### **Enfoque territorial**

Conforme lo considera la Política Nacional de Cultura al 2030, el enfoque territorial “es una manera de comprender y promover el desarrollo, en la que se destaca la importancia prioritaria que tiene el territorio, entendido como el entorno geográfico y sociocultural en el cual y con el cual interactuamos las personas en sociedad. Este enfoque busca articular la acción del Estado y otros actores en ámbitos territoriales demarcados, donde viven comunidades humanas específicas y existen características ambientales, geográficas, demográficas y culturales similares, a través de estrategias integrales y coordinadas, donde el foco lo constituye el espacio multidimensional (económico, social, político, ambiental, cultural).

Para los fines de intervención de la Política Nacional Multisectorial de Derechos Humanos, este enfoque “supone tanto una aproximación de análisis —para lograr una mejor comprensión de los fenómenos que atraviesan el mundo rural—, como una propuesta de acción para reducir la pobreza rural, lo que posteriormente se ampliaría hacia la reducción de la desigualdad y el avance hacia un desarrollo sostenible y con cohesión territorial, dada la persistencia de las desigualdades territoriales, que dejan a los territorios rurales como los más rezagados en los indicadores de desarrollo humano”.[[156]](#footnote-156)

Este enfoque aplicado de forma específica a la Política Nacional Multisectorial de Derechos Humanos implica que las estrategias y acciones que se diseñen en el marco de ella se focalicen en identificar en qué medida la ubicación territorial de las personas determina una mayor agudización de su discriminación o situación de desigualdad estructural. Al respecto, es fundamental que, incluso en un primer de diagnóstico, se realice un trabajo conjunto con los gobiernos regionales y locales, pero también con los actores clave de la sociedad civil que viven en los diferentes territorios y que, por lo tanto, pueden brindar información valiosa para el diseño de acciones concretas. estereotipos, prejuicios, estigmas y actitudes negativas.

El estigma, entendido como un conjunto de elementos subjetivos que marcan y descalifican lo diferente, se manifiesta principalmente a través de la discriminación, práctica mediante la cual se vulneran derechos de otros, impidiendo así el desarrollo ciudadano de las personas afectadas. El estigma no suele basarse en evidencias sino en temores, prejuicios o significados atribuidos a determinados grupos en base a ciertas normas culturales. Por ello no suele desaparecer con explicaciones racionales, pues su “corazón” se mueve en el terreno de lo simbólico. La discriminación puede manifestarse en todas las circunstancias e instituciones sociales, y consta de tres componentes: los prejuicios, los comportamientos discriminatorios, y la discriminación propiamente dicha. El “[e]stigma experimentado” sería una expresión apropiada para concebir la discriminación desde el punto de vista de aquel que lo sufre. En este sentido, se trata de una característica “relacional”, donde es necesario que el diferente sea consciente de su condición dentro del proceso de interacción cultural.[[157]](#footnote-157)

## Delimitación del problema público

En la delimitación del problema público de la “desigualdad y discriminación estructural en el ejercicio pleno de los derechos humanos de las personas en su diversidad” se han identificado cuatro (4) causas directas, así como cuatro (4) efectos, que generan una situación de pobreza multidimensional y vulnerabilidad. Estos elementos se han representado gráficamente en un árbol de problemas:

**Gráfico N° 20**

**Árbol de problemas de la Política Nacional Multisectorial de Derechos Humanos**

E

**Pobreza multidimensional y vulnerabilidad**

F

E

C

T

Deslegitimación del Estado de Derecho

Discriminación “circular” y vulneración del derecho a una vida libre de violencia

Discriminación por razones de territorio y percepción de lejanía del Estado

Discriminación múltiple y vulneración del derecho a una igual dignidad

O

S

**Desigualdad y discriminación estructural en el ejercicio pleno de los derechos humanos de las personas en su diversidad**

C

A

U

S

Presencia de barreras institucionales, sistemáticas y estructurales de discriminación

Persistencia de estereotipos, prejuicios, estigmas y actitudes negativas

Escasa incidencia de actores públicos y privados a nivel regional y local en el diseño e implementación de políticas públicas en materia de derechos humanos

Insuficiente desarrollo de políticas interseccionales sobre los grupos en situación de especial vulnerabilidad

A

S

Limitada formación de los ciudadanos y servidores públicos en derechos humanos y en las instituciones de la democracia y el Estado de Derecho

Altos niveles de corrupción en la provisión de servicios al ciudadano

Limitado alcance de las reformas promovidas por el Estado en el espacio de la educación

Insuficiente compromiso ciudadano en el espacio de la publicidad, el consumo, los medios de comunicación y la industria audiovisual de entretenimiento

Deficientes mecanismos de gobernanza que garanticen la participación de actores públicos, privados y sociedad civil

Limitada implementación del enfoque territorial en el diseño e implementación de las intervenciones públicas

## Caracterización de cada uno de los componentes (causas y efectos) del problema público.

Como se ha indicado previamente, la Política Nacional Multisectorial de Derechos Humanos parte de un modelo en el que la desigualdad y discriminación estructural son el resultado de la confluencia de dos factores: la pertenencia a múltiples categorías sociales o grupos en situación de especial vulnerabilidad y la existencia de sistemas y estructuras de poder que se manifiestas en instituciones, prácticas, valores, normas, políticas y regulaciones, entre otros.

En dicho marco, y considerando, por un lado, que la pertenencia de un individuo a un grupo en situación de especial vulnerabilidad es una situación inherente a la persona, y, por otro lado, que las competencias del Poder Ejecutivo no alcanzan a dicho ámbito, pero si pueden incidir en el ámbito de los sistemas y estructuras de poder, se ha propuesto abordar desde la Política Nacional de Derechos Humanos este segundo factor.

En tal medida, en relación a los sistemas y estructuras de poder que inciden en la desigualdad y discriminación estructural en el ejercicio de los derechos humanos, se han identificado cuatro situaciones que se presentan como *causas directas* del problema público en el marco de esta Política Nacional:

**Gráfico N° 21**

**Causas directas del problema público, asociadas a los sistemas y estructuras de poder**

Pertenencia a múltiples categorías sociales interconectadas

Desigualdad y discriminación estructural

Sistemas y estructuras de poder conectados

Escasa incidencia de actores públicos y privados a nivel regional y local en el diseño e implementación de políticas públicas en materia de derechos humanos

Presencia de barreras institucionales, sistemáticas y estructurales de discriminación

Persistencia de estereotipos, prejuicios, estigmas y actitudes negativas

Insuficiente desarrollo de políticas interseccionales sobre los grupos en situación de especial vulnerabilidad

**Fuente:** Elaboración Propia.

A continuación, se presenta el conjunto de relaciones causales que vinculan las causas directas e indirectas, cuya propuesta ha incorporado y se sostiene sobre la base de los aportes provenientes de diversos actores que participaron en múltiples espacios de consulta, como los 27 talleres descentralizados (26 regiones y 1 con las organizaciones de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos). Estas contribuciones se encuentran documentadas en fichas de trabajo, disponibles en el anexo 4 del presente informe. Del mismo modo, los aportes brindados por los representantes de las entidades pertenecientes al Grupo de Trabajo Multisectorial también han sido incorporadas y se encuentran en el anexo 5 y 6.

### **Causa directa 1: Insuficiente desarrollo de políticas interseccionales sobre los grupos en situación de especial vulnerabilidad**

Una primera causa directa apunta al insuficiente desarrollo de políticas interseccionales que atiendan la problemática de grupos en situación de especial vulnerabilidad. Como señala el Gobierno de Escocia, la interseccionalidad parte de entender que los individuos ven marcadas sus experiencias por la pertenencia simultánea a un grupo en situación de especial vulnerabilidad, cuyas interacciones se dan en un contexto de estructuras de poder, lo que se refleja en desigualdades estructurales[[158]](#footnote-158).

La no consideración de un enfoque interseccional en el desarrollo de políticas públicas tiene un claro impacto: al ignorar la pertenencia simultánea a distintas categorías sociales o grupos en situación de vulnerabilidad que interactúan en un contexto de estructuras de poder, se refuerzan las desigualdades estructurales[[159]](#footnote-159). Un riesgo que en la literatura se advierte es el caer en el “esencialismo”: en lugar de entender que un individuo puede pertenecer a diversas categorías en simultáneo, se le ubica dentro de una sola identidad (mujer, indígena, con discapacidad), lo que lleva a “esencializar” sus experiencias, es decir, a atribuir la situación de discriminación y desigualdad en el ejercicio de derechos a la sola pertenencia a una determinada identidad[[160]](#footnote-160).

Por ello, resulta importante contar con instrumentos de política pública que permitan materializar el efectivo cumplimiento de los derechos mediante el reconocimiento de la interseccionalidad, sin caer en el esencialismo.

En ese marco, tenemos que el Estado Peruano ha ratificado una serie de tratados internacionales en los cuales reconoce el principio de igualdad y no discriminación. Sin embargo, respecto de determinados grupos en situación de especial vulnerabilidad, como la población en situación de movilidad, “da por supuesto que los derechos de los inmigrantes son algo previo a esas cuestiones (política migratoria)”. Empero, y siguiendo con este ejemplo, la obviedad genera la invisibilización de los derechos de la población extranjera y dificulta ocupen un lugar relevante en la agenda política; por ende, dificulta que sean consideradas como sujetos de derechos.

Los avances en el desarrollo de políticas públicas que consideran enfoques como el de género, derechos humanos, discapacidad, e interseccionalidad, son bastante recientes. Aun así, como señala la Exposición de Motivos del Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, que aprueba el Reglamento que regula las Políticas Nacionales, una gran dificultad que presentaban las políticas nacionales y otros instrumentos de política aprobados hasta el año 2018, era su débil o inexistente implementación.

Además, el Reglamento que regula las Políticas Nacionales, aprobado mediante Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, tuvo como objetivo garantizar un diseño e implementación adecuados de las políticas nacionales[[161]](#footnote-161), incorporando, entre otros, los enfoques de género, derechos humanos y discapacidad[[162]](#footnote-162). En dicho marco, a la fecha se han aprobado un conjunto de políticas nacionales que abordan la problemática, de manera directa, de algunos de los trece grupos en situación de vulnerabilidad:

**Tabla N° 13**

**Políticas nacionales aprobadas vinculadas con temáticas de derechos humanos**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **N°** | **Sector** | **Política Nacional** | **Período** | **Norma de aprobación** | **Publicación en El Peruano** |
| 1 | Cultura | Política Nacional de Cultura | 2030 | D.S. N° 009-2020-MC | 20/07/2020 |
| Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad | 2040 | D.S. N° 012-2021-MC | 16/07/2021 |
| Politica Nacional del Pueblo Afroperuano | 2030 | D.S N° 005-2022-MC | 3/06/2022 |
| 2 | Interior | Política Nacional de Lucha Contra el Crimen Organizado | 2030 | D.S. N° 017-2019-IN | 17/07/2019 |
| Política Nacional Multisectorial de Lucha Contra el Terrorismo | 2030 | D.S. N° 023-2019-IN | 17/10/2019 |
| Política Nacional frente a la trata de personas y sus formas de explotación | 2030 | D.S. N° 009-2021-IN | 27/07/2021 |
| Política Nacional Multisectorial de Seguridad Ciudadana | 2030 | D.S. N° 006-2022-IN | 22/06/2022 |
| 3 | Educación | Política de Atención Educativa para la Población de Ámbitos Rurales | 2030 | D.S. Nº 013-2018-MINEDU | 13/12/2018 |
| Política Nacional de Juventud | 2030 | D.S. N° 013-2019-MINEDU | 23/09/2019 |
| Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva | 2030 | D.S. N° 012-2020-MINEDU | 31/08/2020 |
| 4 | Salud | Política Nacional Multisectorial de Salud | 2030 | D.S. N° 026-2020-SA | 24/08/2020 |
| 5 | Defensa | Política Nacional de Seguridad y Defensa Nacional | 2030 | D.S. N° 005-2021-DE | 25/07/2021 |
| 6 | Transportes y Comunicaciones | Política Nacional de Transporte Urbano | 2030 | D.S. N° 012-2019-MTC | 10/04/2019 |
| 7 | Mujer y Poblaciones Vulnerables | Política Nacional de Igualdad de Género | 2030 | D.S. N° 008 -2019-MIMP | 4/04/2019 |
| Política Nacional Multisectorial para las personas adultas mayores al 2030 | 2030 | D.S. N° 006-2021-MIMP | 5/06/2021 |
| Política Nacional Multisectorial de Discapacidad para el Desarrollo al 2030 | 2030 | D.S. N°007-2021-MIMP | 5/06/2021 |
| Política Nacional Multisectorial para las Niñas, Niños y Adolescentes al 2030 | 2030 | D.S. N°008-2021-MIMP | 24/06/2021 |
| 8 | Justicia y Derechos Humanos | Política Nacional Penitenciaria | 2030 | D.S. N°011-2020-JUS | 25/09/2020 |
| 9 | Presidencia de Consejo de Ministros | Política Nacional contra las Drogas al 2030 | 2030 | D.S. N° 192-2020-PCM | 14/12/2020 |
| Política Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres | 2050 | D.S. N° 038-2021-PCM | 1/03/2021 |
| Politica Nacional de Modernización de la Gestión Pública | 2030 | D.S. N° 103-2022-PCM | 19/08/2022 |
| 10 | Trabajo y Promoción del Empleo | Política Nacional del Empleo Decente | 2030 | D.S. N° 013-2021-TR | 13/06/2021 |
| Política Nacional de Seguridad y Salud en el trabajo al 2030 | 2030 | D.S. N° 018-2021-TR | 24/07/2021 |
| 11 | Vivienda, Construcción y Saneamiento | Política Nacional de Vivienda y Urbanismo al 2030 | 2030 | D.S. N° 012-2021-VIVIENDA | 15/07/2021 |
| 12 | Ambiente | Política Nacional del Ambiente al 2030 | 2030 | D.S. N° 023-2021-MINAM | 25/07/2021 |
| 13 | Agricultura | Política Nacional Agraria | 2030 | D.S. N° 017-2021-MIDAGRI | 23/07/2021 |
| 14 | Energía y Minas | Política Nacional Multisectorial para la pequeña minería y minería artesanal | 2030 | D.S. N° 016-2022-EM | 25/11/2022 |
| 15 | Relaciones Exteriores | Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social | 2030 | D.S. N° 008-2022-MIDIS | 31/12/2022 |

**Fuente:** Elaboración Propia

De la tabla se aprecia que, al menos, seis (6) grupos en situación de especial vulnerabilidad cuentan con una política nacional específica que atiende una problemática propia de ellos: pueblo afroperuano, mujeres, personas adultas mayores, personas con discapacidad; niñas, niños y adolescentes, y población penitenciaria. Salvo la Política Nacional de Igualdad de Género y la Política Nacional Penitenciaria, que fueron aprobados en los años 2019 y 2020, los demás instrumentos mencionados tienen menos de dos (2) años en implementación, algunos de cuyos resultados se han analizado anteriormente. Asimismo, cabe señalar que políticas nacionales aprobadas a mediados del año 2021 debieron enfrentar la transición que implica un cambio de gestión gubernamental, por lo que su implementación también se vio ralentizada.

Si bien es cierto en el marco del Reglamento que regula las Políticas Nacionales se han ido aprobado una serie de instrumentos de política, la implementación constituye todavía un reto, más aún con el contexto de cambio de gestión gubernamental y pandemia que caracterizó a los años 2020, 2021 y 2022. En efecto, como señala la Defensoría del Pueblo en su Informe para el Cuarto Ciclo del Examen Periódico Universal Perú, hacia el 2022, a pesar de que ya se cuenta con una Política Nacional de Igualdad de Género con tres años en implementación, se evidencia que la desigualdad de género en aspectos como la brecha de uso de tiempo respecto de las labores de cuidado “se ha agudizado en pandemia en perjuicio de las mujeres”.[[163]](#footnote-163) En otros casos, se observa que la implementación no se ha iniciado, como el caso de la Política Nacional Multisectorial de Discapacidad para el Desarrollo.[[164]](#footnote-164)

Por otro lado, y ya refiriéndonos a un instrumento que orienta de manera transversal la gestión de los derechos humanos en el sector público, cabe destacar que el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 (PNDH) incluyó un diseño de interseccionalidad concentrado en los diferentes grupos de especial protección. Respecto de cada uno, se trazaron objetivos estratégicos y acciones específicas, a las que se asignaron sectores responsables. Sin embargo, las acciones estuvieron focalizadas, antes que, en resolver auténticos problemas de discriminación interseccional, a proponer respuestas intersectoriales, es decir, a incluir y articular a las diferentes entidades del Poder Ejecutivo.

Lo señalado anteriormente plantea una dificultad: el enfoque de interseccionalidad no debe limitarse al diseño del instrumento, sino también a su implementación. En el caso del PNDH 2018-2021, durante su implementación el énfasis se puso en los distintos grupos de especial protección y la atención de sus necesidades, antes que en las situaciones de discriminación interseccional. En la práctica, esto condujo a que cada uno de estos grupos tuviera que adecuarse a la estructura de las instituciones cuando lo adecuado hubiera sido lo inverso, es decir, que las entidades se flexibilicen, adecúen y transformen para poder ofrecer garantías efectivas en los derechos de los más desventajados. Desde un enfoque basado en derechos humanos, en que el Estado tiene la obligación de respetar, proteger y garantizar derechos, esta inversión resulta más gravosa.

A modo de ejemplo, ello pudo verse en el caso del RENIEC. De acuerdo con el PNDH 2018-2021 y conforme lo había establecido el Objetivo estratégico 01 del Lineamiento N° 2, referido al *Diseño y fortalecimiento de la política pública de promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales*, dicha entidad era el órgano responsable del cumplimiento de la acción estratégica 1, que planteaba reducir la prevalencia de población indocumentada en el país. Desde el enfoque de derechos humanos aplicado a las políticas públicas, una acción de ese tipo no podía comprenderse, por ningún motivo, de manera limitada bajo las restricciones de las competencias formales y el diseño tradicional de la entidad.

Tal acción debía entenderse a través de los problemas efectivos a los que se enfrenta la población dentro del territorio peruano, referidos a la indocumentación. Visto desde esta perspectiva, el papel del RENIEC, como entidad rectora, no podía reducirse al problema de las personas sin DNI en el país, sino que además debía considerar también el problema de las personas trans e intersex para quienes tener un DNI con una identidad que no corresponde a la suya, es como ser una persona indocumentada. Por lo tanto, el sector a cargo, el RENIEC, tenía que asumir la responsabilidad de generar los cambios y transformaciones institucionales necesarias para el cumplimiento efectivo de la meta.

Casos como el descrito permiten apreciar cómo una política pública de carácter y alcance regional, como el referido a los servicios de registro civil e identidad, no puede partir de un enfoque o perspectiva *neutra*. Un abordaje neutro, es decir, que no considera un enfoque interseccional, en políticas públicas puede conducir a ignorar las reales necesidades de colectivos que sufren ya situación de discriminación, profundizando su situación de vulnerabilidad y de mayor discriminación.

En ese sentido, es posible afirmar que la falta de políticas interseccionales contribuye con la persistencia de la desigualdad y discriminación estructural en las personas que se encuentran en situaciones de especial vulnerabilidad, especialmente aquellas que pertenecen a grupos de especial protección.

En vista de que la interseccionalidad reconoce que las personas tienen pertenencias identitarias múltiples que confluyen simultáneamente y exacerban la vulnerabilidad[[165]](#footnote-165), la ausencia de la transversalización del enfoque interseccional en las políticas públicas perpetúa la desigualdad y discriminación estructural arraigada en la sociedad peruana, impidiendo que se desarrollen servicios con este enfoque, limitando así el ejercicio pleno de los derechos humanos para todas las personas en su diversidad.

|  |  |
| --- | --- |
| **Causa directa 1:** | **Insuficiente desarrollo de políticas interseccionales sobre los grupos en situación de especial vulnerabilidad** |
| **Relación de causalidad** | La falta de políticas interseccionales contribuye a la persistencia de la desigualdad y discriminación estructural en las personas que se encuentran en situaciones de especial vulnerabilidad, especialmente aquellas que pertenecen a grupos de especial protección. En vista de que la interseccionalidad reconoce que las personas tienen pertenencias identitarias múltiples que confluyen simultáneamente y exacerban la vulnerabilidad[[166]](#footnote-166), la ausencia de la transversalización del enfoque interseccional en las políticas públicas perpetúa la desigualdad y discriminación estructural arraigada en la sociedad peruana, impidiendo que se desarrollen servicios con este enfoque, limitando así el ejercicio pleno de los derechos humanos para todas las personas en su diversidad. |
| **Situación actual** | Hasta la fecha, se han aprobado políticas nacionales relacionadas con los derechos humanos de grupos en condiciones de vulnerabilidad, tales como: • La Política Nacional del Pueblo Afroperuano al 2030 • La Política Nacional de Igualdad de Género • La Política Nacional Multisectorial para las personas adultas mayores al 2030 • La Política Nacional Multisectorial de Discapacidad para el Desarrollo al 2030 • La Política Nacional Multisectorial para las niñas, niños y adolescentes al 2030 • La Política Nacional Penitenciaria al 2030  A pesar de estos avances, resulta necesario abordar la necesidad de una política transversal que englobe a los grupos vulnerables con la intención de guiar los Derechos Humanos de una manera integral.  En este contexto, varios estudios y análisis han enfocado la carencia de perspectivas interseccionales, demostrando cómo esto puede conllevar a la perpetuación de desigualdades y discriminación. Un ejemplo es el estudio llevado a cabo por CENTRUM de la Pontificia Universidad Católica del Perú, el cual desarrolló el Índice del Desarrollo Social de la Mujer y el Hombre (IDSMH) en los países de América Latina en 2023. Este estudio reveló que Perú ostenta la brecha más amplia en favor de los hombres con un 10.8% en comparación con las mujeres, cifra que tiende a aumentar. En contraste, el promedio en América Latina es de 5.8%.  **Brecha de género en los países de América Latina**  Fuente: CENTRUM  Las conclusiones extraídas del informe de CENTRUM enfatizan la necesidad de equilibrar las políticas para disminuir las disparidades de género. Esto conlleva la urgencia de adoptar enfoques más integrales para reducir las marcadas brechas en favor de los hombres en términos de autonomía y oportunidades. Las diferencias resultan especialmente preocupantes en áreas como la autonomía económica (atribuible a discrepancias en ingresos, trabajo no remunerado y dependencia económica) y la toma de decisiones, además de cuestiones laborales como empleo adecuado y subempleo.  Por otro lado, la discriminación también se refleja en el ámbito de las discapacidades. En julio de 2019 el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) publicó el "Perfil Sociodemográfico de la Población con Discapacidad, 2017", basado en los Censos Nacionales de dicho año. Este informe señala que más de 3.2 millones de personas manifestaron tener alguna discapacidad, lo que equivale al 10.3% de la población peruana. En otras palabras, este porcentaje presenta alguna dificultad o limitación permanente que obstaculiza su desenvolvimiento en las actividades cotidianas. Indudablemente, la discapacidad exacerba las desafiantes barreras ligadas al ingreso al empleo formal para este grupo. Esto queda claramente reflejado en las cifras, pues hasta el año 2021, únicamente un 13% de las personas con discapacidad lograban acceder a empleos formales, contrastando con un 23.5% correspondiente a las personas sin discapacidad.  **Tasa de empleo formal e informal de la población con discapacidad en porcentaje (2019-2021)**  Fuente: INEI  Asimismo, la relación causal fue complementada con los aportes recibidos en la mesa regional de Piura llevada a cabo el 04.07.2022 y la mesa regional de Madre de Dios del 28.06.2022, cuyas fichas se encuentran en el anexo 4 del presente documento. En resumen, la evidencia resalta cómo las políticas que pasan por alto la interseccionalidad suelen ser menos eficaces al tratar las desigualdades y discriminación estructurales, dado que no atienden a las diversas necesidades y experiencias de individuos en toda su diversidad. |

### **Causa directa 2: Escasa incidencia de actores públicos y privados a nivel regional y local en el diseño e implementación de iniciativas en materia de derechos humanos**

Una segunda causa del problema público se puede identificar en el nivel de participación y, sobre todo, de incidencia de los actores en el territorio durante el diseño e implementación de iniciativas en materia de derechos humanos. En efecto, como señala el Consejo de Europa, sin participación, muchos derechos humanos presentan mayores dificultades en su acceso y ejercicio[[167]](#footnote-167). De ello se deduce que, sin la participación e incidencia ciudadana, serán fundamentalmente quienes se encuentran en una situación más ventajosa quienes podrán ejercer con mayor plenitud sus derechos, reforzando el escenario de discriminación y desigualdad estructural.

El Consejo de Europa, basándose en Sherry Arnstein (1969), asume un concepto amplio de participación, a manera de una escalera de ocho peldaños. En sus formas más básicas, los mecanismos menos participativos incluyen la manipulación, en la que la ciudadanía es invitada a ser parte de procesos de toma de decisiones, pero sus voces en realidad no son escuchadas, siendo fundamentalmente un elemento decorativo. En sus formas más desarrolladas y complejas, la participación alude a la colaboración, la delegación de poder y la toma de decisiones conjunta y control ciudadano. Estas últimas formas de participación son lo que, para efectos de la Política Nacional Multisectorial de Derechos Humanos, se entiende por incidencia.

En efecto, en términos generales, la participación nos remite a una forma de acción emprendida deliberadamente por un individuo o conjunto de éstos. Es decir, es una acción racional e intencional en busca de objetivos específicos, como pueden ser tomar parte en una decisión, involucrase en alguna discusión, integrarse, o simplemente beneficiarse de la ejecución y solución de un problema específico[[168]](#footnote-168).

Mientras que, la incidencia ciudadana son los esfuerzos y actividades de la ciudadanía organizada para influir en la formulación e implementación de políticas, programas y proyectos públicos por medio de la persuasión y la presión ante autoridades estatales y otras instituciones de poder. Además, intenta asegurar la implementación efectiva o el cumplimiento de ellas[[169]](#footnote-169).

En ese sentido, es una de las vías por las cuales diferentes sectores de la sociedad civil pueden avanzar sus agendas e impactar en las políticas, programas y proyectos públicos, participando, de forma democrática y sistemática, en la toma de decisiones sobre asuntos que afectan su vida.

Al respecto, es importante destacar que la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) ha alertado cómo, en materia de desarrollo territorial, el Perú cuenta con una arquitectura institucional que facilita la elaboración de políticas con un enfoque que considera la realidad de los territorios; sin embargo, esta arquitectura no se explota en su totalidad[[170]](#footnote-170). Ello obedecería, entre otros factores, a que la coordinación entre niveles de gobierno es todavía débil (actores públicos) y a que la participación de actores privados en instrumentos como los planes de desarrollo regional concertado (PDRC) o los planes de desarrollo local concertado (PDLC) es insuficiente, parcial o sesgado hacia determinadas materias, no incluyéndose, por ejemplo, a actores económicos de los territorios[[171]](#footnote-171). En tal sentido, al ser limitada la participación de la ciudadanía y de los actores en el territorio, su capacidad de incidencia se vería claramente mermada.

Si bien en materia de planeamiento estratégico y desarrollo de políticas públicas a nivel regional y local existe una arquitectura institucional que facilita la incidencia de los actores en el territorio y que no viene siendo utilizada debidamente, en otros casos se observa la aplicación de un enfoque centralizado y vertical por parte del Poder Ejecutivo. Este es el caso de, por ejemplo, el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 (PNDH 2018-2021), que débilmente consideró a los actores en el territorio.

El PNDH 2018-2021 tuvo un enfoque centralizado desde su concepción. Aunque se desplegaron mesas descentralizadas, estas experiencias muy esporádicas e incluso saliéndose del patrón original, solo mostraron las deficiencias y las brechas pendientes. A ello cabe agregar que las regiones actualmente no cuentan con Direcciones de Derechos Humanos, y tampoco existen actores de la sociedad civil que hayan desarrollado capacidades de diálogo para interactuar en el diseño e implementación de políticas en dicha materia. En ese sentido, es de destacar que esta es una de las mayores deficiencias actuales que incide directamente en el logro de los objetivos PNDH 2018-2021 y, en particular, explica las brechas que siguen siendo mayores a nivel rural.

Es importante tener en cuenta la articulación que se da entre los distintos niveles de gobierno, no solo en términos de participación en espacios de coordinación (como los GORE Ejecutivo), sino en la ejecución del presupuesto con una mirada a las necesidades de los territorios. En su estudio sobre desarrollo territorial del año 2016, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OECD) advirtió al Perú que un reto pendiente es la coordinación no solo horizontal (entre los distintos sectores del Poder Ejecutivo), sino también vertical (entre el gobierno nacionales y los gobiernos regionales y locales), que debe, además, ir acompañado de una asignación de recursos dirigido al cumplimiento de objetivos realizables en el territorio.[[172]](#footnote-172) Así, pone como ejemplo que, en el caso de políticas en materia industrial, la integración de las políticas sectoriales de carácter nacional podría contribuir no solo a un desarrollo más armónico a nivel regional, sino también a un desarrollo industrial más competitivo en todo el país. Un escenario similar se puede plantear para las políticas en materia de derechos humanos.

En opinión del profesor Pedro Grández Castro[[173]](#footnote-173), son dos los motivos por los cuales la incidencia de los actores públicos y privados en el ámbito territorial es escasa. Por un lado, a pesar de que existe una arquitectura institucional mínima que puede garantizar la participación de los actores, desde el Poder Ejecutivo no se aplica un enfoque territorial en las intervenciones, lo que repercute en cómo hace el Gobierno participar a los territorios y sus autoridades y ciudadanos en el diseño e implementación de políticas públicas. Por otro lado, cabe destacar que, si bien en materia de desarrollo productivo existe una institucionalidad y mecanismos de gobernanza mínimos, en materia de derechos humanos ello no se observa. Ambas causas indirectas de esta causa directa 2 fueron también señaladas en las veintiséis (26) mesas descentralizadas que el MINJUSDH organizó para socializar la propuesta de entregable 1.

En consecuencia, es posible afirmar que existe una relación de causalidad entre la débil incidencia de actores públicos y privados en la formulación y ejecución de acciones relacionadas con los derechos humanos con el problema público, toda vez que, cuando los responsables de la toma de decisiones a nivel regional y local no participan activamente en la creación y aplicación de políticas inclusivas, estas iniciativas pueden carecer de enfoques específicos y de la diversidad necesaria para abordar las necesidades particulares de diversos grupos.

De este modo, se observa que la ausencia de actores públicos y privados en este proceso participativo limita la retroalimentación directa desde las comunidades y los grupos en situación de especial vulnerabilidad. Esto resulta en políticas que pueden ser inadecuadas o incompletas para atender las disparidades y desafíos que enfrentan las personas en su diversidad. Como resultado, la discriminación y desigualdad estructural persisten, ya que las soluciones no son adaptadas ni suficientemente representativas.

Así, la falta de participación activa y significativa de actores públicos y privados en el diseño e implementación de iniciativas en materia de derechos humanos y su débil incidencia contribuyen a la perpetuación de la desigualdad y discriminación estructural, puesto que no se abordan de manera adecuada las necesidades y realidades particulares de los diferentes grupos en la sociedad.

|  |  |
| --- | --- |
| **Causa directa 2:** | **Escasa incidencia de actores públicos y privados a nivel regional y local en el diseño e implementación de iniciativas en materia de derechos humanos** |
| **Relación de causalidad** | Existe una relación de causalidad entre la débil incidencia de actores públicos y privados en la formulación y ejecución de acciones relacionadas con los derechos humanos con el problema público, toda vez que, cuando los responsables de la toma de decisiones a nivel regional y local no participan activamente en la creación y aplicación de políticas inclusivas, estas iniciativas pueden carecer de enfoques específicos y de la diversidad necesaria para abordar las necesidades particulares de diversos grupos.  De este modo, se observa que la ausencia de actores públicos y privados en este proceso participativo limita la retroalimentación directa desde las comunidades y los grupos en situación de especial vulnerabilidad. Esto resulta en políticas que pueden ser inadecuadas o incompletas para atender las disparidades y desafíos que enfrentan las personas en su diversidad. Como resultado, la discriminación y desigualdad estructural persisten, ya que las soluciones no son adaptadas ni suficientemente representativas.  Así, la falta de participación activa y significativa de actores públicos y privados en el diseño e implementación de iniciativas en materia de derechos humanos y su débil incidencia contribuyen a la perpetuación de la desigualdad y discriminación estructural, puesto que no se abordan de manera adecuada las necesidades y realidades particulares de los diferentes grupos en la sociedad. |
| **Situación actual** | El Plan Nacional de Derechos Humanos (PNDH) 2018-2021, desde su inicio, adoptó un enfoque de centralización que, a pesar de los intentos de establecer mesas descentralizadas, reveló deficiencias y disparidades persistentes al no lograr conformar un patrón coherente con su concepción original.  En un panorama donde las Direcciones de Derechos Humanos en las regiones aún son inexistentes y la sociedad civil carece de la capacidad de influir significativamente en las políticas, es innegable que estas carencias constituyen una de las causas primordiales detrás de las dificultades experimentadas en el logro de los objetivos trazados en el PNDH 2018-2021, particularmente en las áreas rurales.  En efecto, se ha demostrado ampliamente cómo la carencia de participación y representación en la formulación de políticas puede desembocar en resultados desiguales y discriminatorios en diversos aspectos:   * Desigualdad de género en políticas: La ausencia de mujeres en roles de liderazgo y toma de decisiones puede derivar en políticas que no aborden adecuadamente la discriminación de género y la disparidad en esferas como la participación política, así como en el acceso a servicios esenciales como la salud y la educación. * Desigualdad racial y étnica: La omisión de grupos étnicos y raciales en la concepción de políticas y programas conduce a la perpetuación de desigualdades en áreas fundamentales como la salud, la educación y el empleo. * Participación comunitaria en salud y educación: Los programas de salud y educación que no incorporan la participación de las comunidades locales a menudo pasan por alto las barreras culturales y socioeconómicas que enfrentan las personas, lo que resulta en una prestación desigual de servicios. * Acceso a servicios para personas con discapacidad: La ausencia de consideración de las necesidades y perspectivas de las personas con discapacidad al diseñar políticas puede generar obstáculos en la accesibilidad e inclusión, perpetuando la discriminación y la desigualdad.   Estos ejemplos, derivados de los talleres descentralizados y en particular de la mesa regional de Pasco del 26.05.2022, así como de la mesa regional de Junín del 20.05.2022, ejemplifican de qué manera la exclusión de actores clave puede incidir en la creación de desigualdades y discriminación estructural. Resulta evidente que las políticas y enfoques más inclusivos y participativos se destacan por su capacidad para reducir eficazmente estas disparidades y formas de discriminación. |

#### **Causa indirecta 2.1: Limitada implementación del enfoque territorial en el diseño e implementación de las intervenciones públicas**

La incorporación del enfoque territorial en el diseño e implementación de las políticas públicas, pese a su relevancia, no ha sido usado con la prioridad que requiere. Por ejemplo, en el documento del Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 (PNDH), el enfoque territorial aparece consignado, pero no se han establecido las brechas y los problemas que deben atenderse bajo esta variable, por lo que puede afirmarse que su mención se ha insertado solo desde una perspectiva conceptual. Algo no muy distinto ocurre con algunas de las políticas nacionales aprobadas bajo el marco del Reglamento que regula las Políticas Nacionales (D.S. N° 029-2018-PCM), que si bien hacen mención al enfoque territorial en su contenido, no lo desarrollan ni explican cómo se implementa a través de los distintos elementos de la política nacional.

Si bien el enfoque territorial suele orientarse hacia la “transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural”, aquí interesa sobremanera el enfoque territorial como estrategia para lograr mayor incidencia en las acciones y planes orientados a resolver los problemas de discriminación estructural. Desde esta perspectiva, “[e]l enfoque territorial supone tanto una aproximación de análisis —para lograr una mejor comprensión de los fenómenos que atraviesan el mundo rural—, como una propuesta de acción para reducir la pobreza rural, lo que posteriormente se ampliaría hacia la reducción de la desigualdad y el avance hacia un desarrollo sostenible y con cohesión territorial, dada la persistencia de las desigualdades territoriales, que dejan a los territorios rurales como los más rezagados en los indicadores de desarrollo humano”.[[174]](#footnote-174) La pandemia ha sido de nuevo un escenario para medir la capacidad de respuesta de las autoridades subnacionales en algunos países de la región. Un estudio de la CEPAL en pleno contexto de la pandemia sobre la situación de las comunidades indígenas centra su atención en tres variables: acceso al agua, saneamiento y hacinamiento en las viviendas; concluyendo que:

“A partir de la combinación de estas tres variables claves para la prevención del contagio, se ha estimado un índice de vulnerabilidad a nivel municipal que evidencia de manera sistemática las desigualdades que afectan a los pueblos indígenas. En efecto, en los cinco países analizados, la proporción de población indígena residente en municipios con vulnerabilidad alta o crítica es muy superior a la observable en el caso de la población no indígena, y en Colombia y Guatemala se dan las situaciones más extremas.”[[175]](#footnote-175)

Queda clara la importancia de aplicar el enfoque territorial en el diseño de estrategias, más aún cuando el país muestra una multiplicidad de realidades y de niveles de desarrollo. La vulnerabilidad de las personas se incrementa cuando las personas viven en zonas en las que el acceso a servicios de salud, educación o seguridad en general es más remoto. En este sentido, el informe de CEPAL con datos de varios países, entre ellos el Perú, muestra que:

Entre el 30% y el 50% de las desigualdades en el acceso a oportunidades de bienestar que tiene la población está siendo determinado por el territorio en que viven las personas. Esto surge de un análisis del tipo “Igualdad de oportunidades” en el que para jóvenes menores de 18 años en los tres países considerados (Chile, México y el Perú) se desagrega el efecto que tienen las circunstancias familiares (escolaridad del padre-madre, ocupación, hablante de lengua indígena, sexo y edad) sobre indicadores de bienestar (escolaridad para la edad, estar fuera de la pobreza, acceso a vivienda de calidad y acceso a servicios, entre otros), en comparación con las circunstancias geográficas (en qué tipo de territorio viven estos jóvenes). En los tres países se encontró un gradiente para la influencia del territorio y que la influencia negativa es mayor cuanto más rural es el territorio.[[176]](#footnote-176)

Con esta información, el estudio concluye que: “el destino de las personas depende, de manera importante, del territorio en que se nace y vive; y en él interactúan estructuras y arreglos institucionales, actores internos y externos, mercados e intercambios económicos, que definen en la práctica sus características y potencialidades de desarrollo”.[[177]](#footnote-177)

Visibilizar el factor territorial en el diagnóstico y diseño de las políticas públicas de acceso a derechos básicos parece un primer paso ineludible. El territorio influye de manera gravitante en la historia de las personas y marca su “destino” como actor determinante de su propia liberación.

Como señala la CEPAL, existe una “relación ineludible entre las condiciones del territorio y la calidad de vida de mujeres y hombres”.[[178]](#footnote-178) Ello en la medida que “[e]l territorio, junto con ser el soporte físico de actividades y procesos económicos, es un medio de transformación social”, debido a su “carácter multidimensional” compuesto por “un espacio económico y de empleo, un hábitat de la vida cotidiana, un sistema de relaciones sociales de género, un espacio geográfico y diversas identidades sociales, históricas y culturales”.[[179]](#footnote-179)

Pese a su importancia, es un factor que muchas veces queda relegado en las acciones que las decisiones públicas adoptan para combatir la desigualdad. Así, se estima que “América Latina y el Caribe se caracterizan por un nivel de desigualdad superior a la del resto de los continentes (…)”, desigualdad que “no solo se ha mantenido sistemáticamente en el tiempo, sino que además se expresa en múltiples ámbitos, entre ellos (…) en elevadas brechas socioespaciales al interior de los países”.[[180]](#footnote-180) Una de las brechas más visibles se observa entre las zonas urbanas y rurales. En el primer ámbito, “particularmente el ordenamiento espacial del territorio y la calidad de los espacios públicos influyen directamente en el acceso que las personas tienen a los lugares de empleo, equipamientos y servicios, en la calidad de uso de estos, en la movilidad y el tiempo para acceder a ellos”. Por su parte, en el ámbito rural, hay un particular énfasis del territorio en “el acceso, uso y control sobre los recursos productivos”.[[181]](#footnote-181)

En el informe *Estrategias y políticas nacionales para la cohesión territorial*, donde la CEPAL desarrolla un estudio comparativo entre los diferentes casos latinoamericanos, se resaltan cinco variables cuya priorización podría permitir un análisis integral de los diversos factores que obstaculizan los avances de la igualdad territorial. Así, se hace referencia, entre otros, a: *(i)* la competitividad, corredores o áreas de desarrollo territorial; *(ii)* infraestructura de conectividad e integración; *(iii)* descentralización de competencias y recursos; *(iv)* mayor articulación y/o gobernanza nacional-subnacional. El énfasis en alguna o algunas de estas estrategias determina el aspecto de cohesión o de igualdad que el Estado busca alcanzar.

Por ejemplo, respecto del caso peruano se señala que hay un énfasis en generar mayor competitividad de las actividades productivas regionales, así como en lograr un mayor desarrollo en la infraestructura (factores *i* y *ii*).[[182]](#footnote-182) La elección de priorizar estos aspectos sugiere que, en el Perú, las barreras de desigualdad territorial solo se estarían identificando en su relación con el crecimiento económico nacional. Así, desde esta perspectiva, serían necesarias principalmente políticas en competitividad e infraestructura regional para lograr un mayor crecimiento.

Sin embargo, una mirada en ese sentido podría resultar restringida en un país en el que las desigualdades más apremiantes no tienen que ver solo con el tema de la pobreza monetaria o financiera, sino también con el desarrollo humano en su integridad, donde el énfasis en las garantías de derechos humanos es clave. Por tan solo poner un ejemplo que ilustre lo señalado puede citarse una conclusión formulada en un estudio sobre la desigualdad territorial en el Perú. En ella se señala que, pese a los cambios positivos en algunos aspectos de la desigualdad, cuando se analiza “la situación en escalas más locales y de acuerdo con variables territoriales como altura, capital/interior de departamento y ruralidad, [se encuentra] una imagen distinta que muestra que las desigualdades en el ámbito intrarregional se han incrementado”. Así, se continúa afirmando que:

[L]a distribución de la población según rangos de pisos altitudinales (en un país de enorme diversidad geográfica como el Perú), sigue siendo una variable asociada a la desigualdad en el acceso a servicios. Si bien entre 1993 y 2007 disminuye en todos los rangos la población que no accede a servicios de agua, desagüe y electricidad, siguen manteniéndose importantes desigualdades. (…) Donde se aprecian las mayores diferencias en el acceso a servicios es entre la población de los distritos de la provincia capital del departamento y la que reside en los distritos del interior. Esta diferencia intrarregional parece ser una de las más significativas persistencias de desigualdad. Ello quiere decir que, si bien la dotación de servicios se incrementa, esta es desigualmente distribuida entre los distritos el centro y de la periferia departamental.[[183]](#footnote-183)

De este modo, se infiere que esta sub causa se relaciona con el problema público reconociendo que la falta de aplicación del enfoque territorial y la escasa incidencia de actores locales inciden perniciosamente en la desconexión entre las iniciativas en materia de derechos humanos y las realidades concretas de cada región del Perú. En efecto, en vista de que las diversas realidades geográficas responden a diferentes necesidades, sin el enfoque territorial es difícil identificar los requerimientos específicos de la población en cada territorio del país y, consecuentemente, reflejarlo en una política pública, no reconociendo la existencia de factores que facilitan la discriminación y acentúan las desigualdades persistentes en nuestra sociedad. En ese sentido, es necesario reconocer que la participación de los gobiernos subnacionales en distintas fases del ciclo de políticas fortalece las políticas sectoriales y les da sustentabilidad en el tiempo[[184]](#footnote-184).

|  |  |
| --- | --- |
| **Causa indirecta 2.1:** | **Limitada implementación del enfoque territorial en el diseño e implementación de las intervenciones públicas** |
| **Relación de causalidad** | la falta de aplicación del enfoque territorial y la escasa incidencia de actores locales inciden perniciosamente en la desconexión entre las iniciativas en materia de derechos humanos y las realidades concretas de cada región del Perú. En efecto, en vista de que las diversas realidades geográficas responden a diferentes necesidades, sin el enfoque territorial es difícil identificar los requerimientos específicos de la población en cada territorio del país y, consecuentemente, reflejarlo en una política pública, no reconociendo la existencia de factores que facilitan la discriminación y acentúan las desigualdades persistentes en nuestra sociedad. En ese sentido, es necesario reconocer que la participación de los gobiernos subnacionales en distintas fases del ciclo de políticas fortalece las políticas sectoriales y les da sustentabilidad en el tiempo[[185]](#footnote-185). |
| **Situación actual** | La vinculación causal entre la limitada incorporación del enfoque territorial en la concepción y ejecución de intervenciones públicas, así como la escasa implicación de actores tanto del sector público como privado a nivel regional y local en la planificación y ejecución de iniciativas en el ámbito de los derechos humanos, se respalda con evidencia. Esta relación guarda una estrecha conexión con la persistencia de la desigualdad y la discriminación estructural en la plena materialización de los derechos humanos de individuos.  Estudios realizados en diversas regiones y localidades confirman cómo la falta de adaptación a las realidades locales puede resultar en la ineficacia de las políticas y programas al tratar desigualdades y formas específicas de discriminación. Un ejemplo destacado es el informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abarcando múltiples naciones, entre ellas Perú. Este informe revela que entre el 30% y el 50% de las disparidades en el acceso a oportunidades de bienestar están vinculadas a la ubicación geográfica. El análisis sobre "Igualdad de oportunidades" examina cómo factores familiares como la educación de los progenitores, ocupación, idioma indígena, género y edad inciden en indicadores de bienestar como educación, pobreza, vivienda y servicios, en individuos menores de 18 años en Chile, México y Perú. En los tres países, se observa un gradiente territorial de influencia, siendo más pronunciado en áreas rurales.  Es evidente que cuando las intervenciones no toman en consideración las particularidades territoriales y no incorporan a los agentes locales en el proceso, las desigualdades y la discriminación tienden a perdurar. En este sentido, la evidencia revela de manera concluyente que la falta de enfoque territorial y la limitada participación de actores locales desempeñan un papel determinante en la persistencia de las desigualdades y la discriminación estructural en la plena materialización de los derechos humanos de las personas en su diversidad.  Finalmente, se desprende que las intervenciones que toman en cuenta estas dimensiones territoriales y promueven la participación local suelen arrojar resultados más exitosos en la disminución de estas problemáticas arraigadas. |

#### **Causa indirecta 2.2: Deficientes mecanismos de gobernanza que garanticen la participación de actores públicos, privados y sociedad civil**

De acuerdo a la Política Nacional de Modernización para la Gestión Pública al 2030, el concepto de gobernanza “comprende los acuerdos mediante los cuales los actores públicos y privados definen el abordaje de los problemas o la creación de oportunidades sociales, así como la forma en la cual las actividades de gobierno tienen lugar”.[[186]](#footnote-186)

Desde el año 2002, en el marco del proceso de transición democrática y descentralización, se crearon en el Perú mecanismos para facilitar la gobernanza a nivel nacional (con, por ejemplo, el Foro del Acuerdo Nacional) y a nivel territorial. En efecto, como señala CEPLAN, citando a la Secretaría de Descentralización[[187]](#footnote-187), se crearon mecanismos de participación ciudadana como los consejos de coordinación regional, los consejos de coordinación local, los presupuestos participativos. No obstante, “la mayoría de ellos no funciona de manera efectiva en la práctica, es decir son instituciones que existen sólo en la formalidad, pero que han dejado de operar y canalizar la participación de la sociedad civil”[[188]](#footnote-188). En tal sentido, no se da una gobernanza efectiva.

Si bien existen algunos mecanismos de gobernanza a nivel territorial, tales como los Consejos de Coordinación Regional y los Consejos de Coordinación Local, lo cierto es que, en muchas ocasiones, las intervenciones diseñadas desde el Poder Ejecutivo requieren de algún tipo de mecanismo de gobernanza específico. Es en este punto en donde el funcionamiento de estos mecanismos se presenta deficiente.

La gobernanza de la política tiene que trabajarse de forma tal que incluya actores regionales y locales a partir de un esquema en el que el gobierno central no siempre, ni necesariamente, tenga que asumir la rectoría. En esta línea, *desestatizar* la gobernanza de las políticas en materia de derechos humanos no debiera ser un mito.

Por ejemplo, la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural[[189]](#footnote-189) tiene como objetivo “articular y establecer los mecanismos de acción del Estado para garantizar el ejercicio de los derechos de las poblaciones culturalmente diversas del país, particularmente de los pueblos indígenas y la población afroperuana”. No obstante, en el diseño de gobernanza de la Política se establece como único órgano de “coordinación, implementación y monitoreo” al Viceministerio de Interculturalidad (art. 4 del Decreto Supremo). Esta es una buena muestra de la ausencia de instancias de articulación a nivel de gobiernos subnacionales. Una política que apueste por la participación de los propios destinatarios no puede prescindir de incluirlos en las instancias de gobierno de la política, por lo menos de implementación y monitoreo. Más todavía tratándose de una política tan emblemática como la de interculturalidad.

La gobernanza de la política es lo que está en cuestión en estos modelos. Tiene que trabajarse otro modelo de gobernanza que incluya actores regionales y locales a partir de un esquema en el que el gobierno central no siempre, ni necesariamente, tenga que asumir la rectoría. En esta línea, *desestatizar* la gobernanza de las políticas en materia de derechos humanos no debiera ser un mito. En esa dirección debemos aprender de algunos de los grupos en los que las políticas han sido más exitosas cuando más ha involucrado a los propios destinatarios de estas. Este es el caso de las políticas para la protección de las personas con discapacidad que tienen como principales actores a sus propios destinatarios, lo que les ha permitido avanzar también a nivel regional.[[190]](#footnote-190) El modelo de institucionalidad de la CONADIS es un buen ejemplo de institucionalidad para la formulación e implementación de una política nacional. En efecto, CONADIS cuenta con una estructura en la que, además de los integrantes en sí del Consejo Nacional, se cuenta con un consejo consultivo integrado por representantes de organizaciones de personas con discapacidad.

Asimismo, el desarrollo de capacidades locales en la gestión de las políticas en materia de derechos humanos es un factor clave para obtener mejores resultados que los logrados hasta ahora. Una investigación del año 2017 que centra su atención en dos regiones (Cusco y San Martín) muestra que la incorporación de actores de la sociedad civil contribuye en forma decisiva en el logro de mejores resultados. Debe prestarse especial atención, por ejemplo, a la gestión lingüística del quechua en el departamento de Cusco porque involucra actores de la sociedad civil con logros muy alentadores, motivo por el cual podría convertirse en un modelo a seguir.

Como se señala en el informe *Las demandas de la sociedad civil, y sus vínculos con gobiernos locales*, una oficina local del gobierno central, la Dirección Desconcentrada de Cultura (DDC), ha sido clave para el desarrollo de normas regionales y la promoción y difusión del quechua. Si bien en este caso la oficina que antecedió a la DDC contaba con capacidad estatal desde antes de la descentralización, proponemos que, sin una sociedad civil regional activa, difícilmente esta oficina, más vinculada a temas turísticos y patrimoniales, habría desarrollado estas políticas.[[191]](#footnote-191)

La relevancia que tiene este hallazgo amerita que recojamos aquí algún extracto amplio:

“Cusco es una de las cinco regiones donde el quechua es hablado por la mayoría de sus habitantes. Si bien el castellano ha sido el idioma del Estado en la región, el nuevo contexto normativo en materia de derechos lingüísticos ha generado una apertura creciente y varias iniciativas por parte de instituciones regionales, para introducir el quechua como idioma oficial de la región. Incluso antes de la adopción de la Ley de 2011, Cusco había empezado a avanzar hacia una nueva agenda de normas y políticas para implementar el derecho de sus ciudadanos a recibir atención y servicios públicos en quechua. Debido a razones que expondremos más adelante, la región del Cusco se beneficia de varios elementos que le han dado una clara ventaja en la implementación de los nuevos derechos lingüísticos.

Uno de ellos es la institucionalidad cultural existente en la región. El mayor desarrollo de los nuevos derechos lingüísticos está asociado a la considerable capacidad de la que ha gozado desde hace décadas la oficina local de cultura del gobierno central. Cusco cuenta con una experiencia institucional excepcional en el campo de la cultura, dado que la abrumadora mayoría de los sitios arqueológicos e históricos más visitados del país se encuentra en esta región. El Instituto Nacional de Cultura (INC), que precedió al Ministerio de Cultura, tenía allí su sede regional más importante y desde hace décadas recibe parte de los recursos que dejan los turistas. Su sucesor, la Dirección Desconcentrada de Cultura del Cusco (DDC), es proporcionalmente más importante que cualquiera de los "equivalentes" en otras regiones del Perú. Si bien es un órgano del gobierno central, la gran mayoría de los funcionarios del INC (ahora DDC), eran y son cusqueños que han estudiado en la Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco.

La fuerza institucional de la DDC le ha permitido crear una estructura que replica a nivel regional el organigrama del Ministerio de Cultura. Esto incluye, para lo relacionado con los derechos lingüísticos de los hablantes de idiomas indígenas, las oficinas encargadas de varias dimensiones de la interculturalidad. Como en el Ministerio, estas oficinas están agrupadas en una Sub-Dirección Desconcentrada de Interculturalidad, en donde se le ha dado un especial impulso al desarrollo del tema. Además, la DDC en su conjunto ha difundido internamente las normas relativas a los derechos lingüísticos para adecuar su gestión.”[[192]](#footnote-192)

La organización de la sociedad en el ámbito territorial local resulta fundamental no solo por la identidad de los propios funcionarios con los resultados de los que pueden ellos mismos disfrutar, sino que, en cuanto elemento objetivo, el sustento de una política local que se proyecta desde la propia región parece encontrar interacciones con la sociedad civil que demanda y hace suyos los cambios hacia donde se orienta la política lingüística en este caso. El resultado es una política que logra sus objetivos y una ciudadanía que siente que participa del proceso. Así se explica esta sinergia en la investigación reseñada en este punto:

“En Cusco, una sociedad civil difusora de los derechos para la población quechua hablante cumple un papel fundamental en el desarrollo de políticas. Para situar la importancia y el surgimiento de dicha sociedad civil local debe resaltarse la centralidad de un fuerte regionalismo vinculado al reclamo de una herencia cultural inca por parte de las élites y de la población en general. A través del trabajo de algunos intelectuales cusqueños, como Luis Valcárcel, en las primeras décadas del siglo XX se construyó un discurso indigenista e incaísta, cuyo centro son Cusco y la sociedad cusqueña. A partir de los años cincuenta, el quechua empezó a ocupar un rol importante en esta identidad regional, a través de la formación de la Academia Mayor de la Lengua Quechua. Esta Academia tiene un papel relevante hasta el día de hoy y es parte de la sociedad civil que demanda políticas lingüísticas.

Este regionalismo indigenista ha crecido y se ha difundido en todos los sectores socioeconómicos de Cusco. Es un discurso que moviliza a la sociedad civil en distintos sectores: turismo, arqueología, negocios de diferente naturaleza, eventos culturales. Los símbolos del pasado inca han sido reapropiados de manera "moderna" y se combinan con reclamos sobre el quechua collao como idioma regional. Esto legitima y facilita la colaboración Estado-sociedad civil.

Otro sector de la sociedad civil ha estado más directamente vinculado al desarrollo de políticas interculturales y de promoción del quechua en materia de derechos ciudadanos. Desde los años setenta surgieron en Cusco diversas organizaciones no gubernamentales vinculadas a temas educativos y de alfabetización, por un lado, y de promoción de la identidad regional, por otro. Así, encontramos al Centro Andino de Educación y Promoción (CADEP)-José María Arguedas, que promociona la educación intercultural bilingüe; el Centro Bartolomé de las Casas (CBC), que ha contribuido al desarrollo de políticas lingüísticas en la región y a su vez ha promovido la investigación del idioma y la capacitación de profesionales en políticas lingüísticas e interculturalidad. El CBC produce materiales de capacitación de funcionarios con énfasis en temas de educación y salud intercultural. Otro espacio que ha aportado en el tema es el Centro Guamán Poma de Ayala (CGPA), que, gracias a financiamiento de la cooperación vasca, también ha contribuido a la formación de funcionarios y el desarrollo normativo desde los gobiernos locales.”[[193]](#footnote-193)

Este tipo de dinámicos en materia de gobernanza a nivel regional y local resulta ser la excepción. En ese sentido, se aprecia como tarea pendiente que, para la implementación de sus políticas e intervenciones, el Poder Ejecutivo diseñe modelos de gobernanza efectivos, que no caigan en la rigidez o inoperancia de los mecanismos diseñados en el año 2002, como los consejos de coordinación regional y local.

La relación entre la discriminación estructural y los deficientes mecanismos de gobernanza opera en una relación de retroalimentación. La discriminación puede dar lugar a la exclusión de procesos de toma de decisiones y gobernanza, lo cual, a su vez, refuerza las desigualdades profundamente arraigadas. Esta persistencia de desigualdades se manifiesta en una representación y participación desigual en los procedimientos de gobernanza.

Los grupos en situación de especial vulnerabilidad frecuentemente enfrentan dificultades para acceder a recursos, información y redes de influencia, lo que limita su participación efectiva en la formulación de políticas y programas. Además, la presencia de mecanismos de gobernanza inadecuados y deficientes restringe la participación tanto de estos grupos como de actores provenientes del ámbito público, privado y de la sociedad civil en el diseño, implementación y seguimiento de políticas en materia de derechos humanos.

Este panorama, en última instancia, afecta el acceso y ejercicio de derechos. Si los miembros de grupos en situación de especial vulnerabilidad son excluidos del proceso de elaboración debido a la falta de mecanismos de gobernanza inclusivos, sus necesidades raramente serán atendidas y menos aún plasmadas en políticas públicas efectivas. Como resultado, la reducción de desigualdades se convierte en una tarea ardua y los derechos de estos grupos se ven directamente comprometidos.

|  |  |
| --- | --- |
| **Causa indirecta 2.2:** | **Deficientes mecanismos de gobernanza que garanticen la participación de actores públicos, privados y sociedad civil** |
| **Relación de causalidad** | La relación entre la discriminación estructural y los deficientes mecanismos de gobernanza opera en una relación de retroalimentación. La discriminación puede dar lugar a la exclusión de procesos de toma de decisiones y gobernanza, lo cual, a su vez, refuerza las desigualdades profundamente arraigadas. Esta persistencia de desigualdades se manifiesta en una representación y participación desigual en los procedimientos de gobernanza.  Los grupos en situación de especial vulnerabilidad frecuentemente enfrentan dificultades para acceder a recursos, información y redes de influencia, lo que limita su participación efectiva en la formulación de políticas y programas. Además, la presencia de mecanismos de gobernanza inadecuados y deficientes restringe la participación tanto de estos grupos como de actores provenientes del ámbito público, privado y de la sociedad civil en el diseño, implementación y seguimiento de políticas en materia de derechos humanos.  Este panorama, en última instancia, afecta el acceso y ejercicio de derechos. Si los miembros de grupos en situación de especial vulnerabilidad son excluidos del proceso de elaboración debido a la falta de mecanismos de gobernanza inclusivos, sus necesidades raramente serán atendidas y menos aún plasmadas en políticas públicas efectivas. Como resultado, la reducción de desigualdades se convierte en una tarea ardua y los derechos de estos grupos se ven directamente comprometidos. |
| **Situación actual** | Se cuenta con evidencias sobre las iniciativas promovidas en la región de Cusco, donde la ausencia de involucramiento por parte de actores públicos, privados y de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones ha desencadenado la implementación de políticas que no abordan de manera adecuada las necesidades de grupos en una situación particularmente vulnerable, como es el caso de los hablantes de quechua.  Cusco, una de las cinco regiones con una población mayoritaria de hablantes de quechua, ha experimentado un giro hacia el reconocimiento de los derechos lingüísticos y la introducción de diversas iniciativas para elevar el quechua a la categoría de idioma oficial. A pesar de que el castellano ostentó la posición de lengua oficial del Estado, el cambio en las normativas ha impulsado la incorporación del quechua en las instituciones regionales para la prestación de servicios públicos. De hecho, Cusco ya estaba avanzando en políticas lingüísticas incluso antes de la ley promulgada en 2011 para garantizar servicios en quechua. Esta región se beneficia de una sólida estructura institucional en el ámbito cultural y una rica historia arqueológica, dos factores que impulsan la promoción de los nuevos derechos lingüísticos.  Estos avances se entrelazan con las contribuciones derivadas de los talleres descentralizados, como las mesas regionales del Callao del 20.05.2022, La Libertad del 20.05.2022 y Tumbes del 09.06.2022.  En resumen, la evidencia disponible respalda la noción de que la deficiente estructura de gobernanza y la carencia de involucramiento por parte de actores tanto del sector público como privado y de la sociedad civil, pueden tener un efecto duradero en la persistencia de desigualdades y formas de discriminación estructural en el ejercicio pleno de los derechos humanos en su diversidad. Las políticas y programas que toman en consideración estas dimensiones y fomentan la participación tienden a demostrar una mayor efectividad al abordar estas problemáticas enraizadas. |

### **Causa directa 3: Persistencia de estereotipos, prejuicios, estigmas y actitudes negativas**

Para esta causa es necesario comprender los patrones culturales de la sociedad definidos como aquellos “modelos normados que las sociedades establecen” para posibilitar su funcionamiento, en la medida que “proporciona[n] a sus miembros directrices de comportamientos tanto para cada uno de ellos como para las relaciones que mantienen con los demás individuos”[[194]](#footnote-194). En la mayoría de casos, estos patrones, no son aprendidos o imitados de forma consciente por las y los ciudadanos, sino que, son replicados por ellos sin cuestionar su origen o justificación, lo que genera que vayan acentuándose a lo largo del tiempo en la forma en que las personas se relacionan consigo mismas y entre sí.

Así, dentro de la relación entre patrones culturales y dominación, se detecta un mecanismo de exclusión entre aquellos individuos que siguen los patrones dominantes: los estereotipos prejuicios, estigmas y otras actitudes negativas arraigadas en la sociedad hacia determinados colectivos o grupos en situación de especial vulnerabilidad es una causa de la desigualdad y discriminación estructural en el ejercicio de derechos. A diferencia de las dos causas anteriores, en esta el agente que limita el ejercicio de un derecho no es necesariamente un agente estatal, pudiendo ser también un privado.

Cabe señalar que, un estereotipo “presume que todos los miembros de un cierto grupo social poseen atributos o características particulares… [En consecuencia] se considera que una persona, simplemente por su pertenencia a dicho grupo, se ajusta a la visión generalizada o la preconcepción."[[195]](#footnote-195) Se definen como imágenes e ideas “socialmente dominantes y socialmente persistentes, que se reflejan, implícita o explícitamente, y que constituyen una de las causas y consecuencias de la violencia” contra ciertos grupos de la comunidad.[[196]](#footnote-196) A gran escala, esas ideas van reforzándose en el imaginario cultural como marcas colocadas para predefinir a ciertas personas o ciertos grupos.

Mientras que, en contraste, un estigma se entiende como una “actitud social negativa ligada a alguna característica de un individuo que se considera como una deficiencia mental, física o social. Es decir, supone una desaprobación social y conduce injustamente a la discriminación y la exclusión del individuo.”[[197]](#footnote-197) Por otro lado, un prejuicio “se forma al juzgar a una persona con antelación, es decir, prejuzgarla, emitir una opinión o juicio —generalmente desfavorable— sobre una persona a la que no se conoce, a partir de cualquier característica o motivo superficial. Por esta razón, los prejuicios son una forma de juzgar lo distinto a nosotros sin conocerlo, considerando lo diferente como malo, erróneo, inaceptable o inadecuado.”[[198]](#footnote-198)

Es importante reconocer que los estereotipos y prejuicios tienen una forma de constitución que no puede reducirse solamente a identidades en abstracto como el ser “mujer”, “homosexual”, “extranjero”, sino que puede contener una confluencia múltiple de rasgos, lo que hace mucho más difícil el trabajo cuando se busca hacerlas visibles y desterrarlas del imaginario cultural. Esto será más complejo aun cuando recaen sobre personas o grupos que presenta una interseccionalidad de factores de riesgo. Así, pueden considerarse características menos distinguibles como “la vestimenta, los tatuajes, la presencia física, el lenguaje y los códigos de comunicación”[[199]](#footnote-199), entre otros.

En ese sentido, con relación a la persistencia de estereotipos, prejuicios, estigmas y actitudes negativas hacia determinados colectivos, el Perú ha recibido exhortaciones a tomar medidas al respecto. En efecto, de acuerdo con las Observaciones finales sobre el quinto informe periódico del Perú[[200]](#footnote-200), emitidas el 2013, el Comité de Derechos Humanos de la ONU instó al Estado peruano a que intensifique “sus esfuerzos para prevenir y erradicar la discriminación contra las personas indígenas y afrodescendientes, entre otras cosas llevando a cabo amplias campañas de educación y sensibilización que promuevan la tolerancia y el respeto de la diversidad”. En el mismo sentido, le recomendó “declarar clara y oficialmente que [el Estado] no tolerará ninguna forma de estigmatización social de la homosexualidad, la bisexualidad o la transexualidad, ni la discriminación o la violencia contra personas por su orientación sexual o identidad de género”. Asimismo, en la misma línea, el Comité conminó al Estado a “elaborar estrategias para combatir los estereotipos relativos a la función de la mujer, por ejemplo, sensibilizando a la población sobre la necesidad de velar por que las mujeres puedan disfrutar de sus derechos”.

Hasta el año 2021, estas y otras recomendaciones y observaciones realizadas al Estado peruano por los organismos internacionales de vigilancia de los derechos humanos, referidas a la erradicación de estereotipos y prejuicios de diversa índole, fueron canalizadas, principalmente, a través de las acciones incluidas en los tres planes nacionales de derechos humanos. Al respecto, es importante remarcar que el propio Comité de Derechos Humanos en las mismas Observaciones Finales del 2013, resaltó la necesidad de que este tipo de planes que apruebe el Estado deben ser amplios, inclusivos y efectivamente aplicados.

Particularmente, en el PNDH 2018-2021 se incluyó el problema de la discriminación generada por un contexto sociocultural plagado de estereotipos, en los objetivos estratégicos relacionados con la protección de la población afroperuana[[201]](#footnote-201) y de las personas trabajadoras del hogar.[[202]](#footnote-202) Específicamente, respecto de ambos grupos, el Estado reconoció el grave problema que enfrentan debido a la existencia, por un lado, de “estereotipos sociales negativos” que limitan el “desarrollo de la población afroperuana” viéndose, de forma simbólica y estructural, “marcada por la discriminación racial”, y, por otro, de “patrones históricos y socioculturales que estereotipan el trabajo doméstico y que legitiman la violencia y la discriminación institucionalizada en la que viven” las trabajadoras del hogar. Asimismo, el PNDH visibilizó el mismo problema para el caso de las personas adultas mayores que, según se registró, sufren también los embates de los “patrones socioculturales que legitiman la discriminación por edad”. En el mismo sentido, se hizo referencia a los “estereotipos, [y] prejuicios (…) que generan la discriminación estructural y sistémica a la que se enfrentan las personas LGBTI”, especialmente en el trato que reciben de parte de algunos servidores de la Policía Nacional y de los operadores de justicia.[[203]](#footnote-203) De la misma forma, el PNDH visibiliza la preocupante problemática que al respecto enfrentan las mujeres. Es así como la Acción Estratégica 1 relacionada con el objetivo de reducir la violencia contra este grupo de especial protección, refiere expresamente a la tarea de generar un “cambio de patrones socioculturales que legitiman la violencia contra las mujeres, a través del desarrollo de estrategias preventivas”.

Respecto de este último grupo, es importante hacer referencia también a la visibilización que de este problema realiza la Política Nacional de Igualdad de Género (PNIG), aprobada el 2019.[[204]](#footnote-204) Sobre el tema de los estereotipos, prejuicios y estigmas que tienen que enfrentar las mujeres en el país, la Política resalta el hecho de que uno de los lugares comunes donde se genera su mayor reproducción es el ámbito de la formación educativa[[205]](#footnote-205), y otro espacio donde se perpetúan y normalizan son los medios de comunicación. Es por este motivo que la presencia de “patrones socioculturales discriminatorios que privilegian lo masculino sobre lo femenino” es calificada por la PNIG como una de las tres principales causas del problema público de discriminación estructural contra las mujeres en el país.

Otro instrumento que visibiliza la problemática de las actitudes negativas entre los propios ciudadanos es la Política Nacional Multisectorial en Discapacidad para el Desarrollo al 2030, aprobada el 2021[[206]](#footnote-206), que califica a los “prejuicios y estereotipos en la sociedad hacia las personas con discapacidad” como una de las tres causas principales del problema público de esta población: discriminación estructural hacia las personas con discapacidad. Así, esta Política incluye en su Lineamiento 5.4 la generación “de actitudes y comportamientos en la ciudadanía y actores sociales en favor de la inclusión social y de respeto a los derechos de las personas con discapacidad”, para lo cual se prevé la realización de acciones de “concientización para el respeto de los derechos de las personas con discapacidad” dirigidas a la ciudadanía en general a cargo de la CONADIS y de los gobiernos regionales.

Sin embargo, pese a los denodados esfuerzos de estas y otras acciones similares para erradicar, o al menos disminuir, los estereotipos que dificultan mucho más la lucha contra la discriminación de las personas vulnerables, la labor pendiente del Estado aún es ardua. La realidad actual muestra un panorama adverso no solo contra los grupos referenciados hasta aquí, sino también contra muchas otras poblaciones sobre las que recaen estereotipos, prejuicios y actitudes negativas que hasta ahora no han sido adecuadamente recogidas en los instrumentos nacionales de protección, pero, sobre todo, de prevención de vulneraciones de derechos humanos.

Esto puede observarse, por ejemplo, en la información recogida por la II Encuesta Nacional de Derechos Humanos (ENDH), realizada a fines de 2019. De nueve poblaciones consultadas, todas presentan niveles medianos o altos del índice de prejuicios y actitudes negativas. Las que presentan los índices más elevados son las personas privadas con libertad y los extranjeros. Llama la atención en particular respecto de las primeras que la frase “[l]as personas que han estado en la cárcel vuelven a cometer delitos una vez que salen” es aceptada positivamente por los encuestados con un puntaje de 3.57 de un rango del 1 al 5; por otro lado, sobre los extranjeros, la afirmación “[l]a presencia de extranjeros es una amenaza para la seguridad del país” recibe una aceptación de 3.11.

Entre otros de los resultados llamativos puede encontrarse también la opinión referida a la idea de que “[l]os pueblos indígenas suelen no saber qué es lo mejor para el desarrollo del país” con un 2.61; “[l]a mujer puede trabajar siempre y cuando no descuide la casa y los hijos/as con un 3.25; “[l]as personas con VIH – SIDA no deberían trabajar pues ponen en riesgo para su centro laboral” con un 2.38; “[e]l VIH – SIDA es una enfermedad de homosexuales y personas trans (transexual, transgénero y travesti)” con un 2.66; “[l]as personas se vuelven homosexuales por traumas en su infancia o por malas experiencias” con un 3.15; “[t]odas las personas con discapacidad intelectual (síndrome de Down, autismo, etc.) o mental necesitan ayuda para tomar decisiones propias de la vida como casarse, viajar o comprar, etc.” Con un 3.45.[[207]](#footnote-207)

Llamativo es igualmente que, entre las razones más frecuentes, salga a relucir la discriminación racial y “los rasgos o aspectos físicos” que parecen connotar lo mismo. Esto, desde luego, debiera merecer una especial atención para las políticas educativas contra la discriminación étnico racial, pero también debieran tenerse en cuenta estereotipos de “rasgos o aspectos físicos” que encubren discriminaciones por razón de pobreza, forma de hablar (discriminación lingüística), vestir, etc.

**Fuente:** ENDH 2019.

Es interesante ver, además, respecto de estos datos que algunas de las personas que están de acuerdo con frases como las mencionadas, muestran tendencias a presentar ciertas características socioculturales y/o territoriales compartidas. Por ejemplo, se observa que un índice más alto de prejuicios y actitudes negativas contra personas extranjeras, población LGBTI, personas con discapacidad, personas con VIH, adultos mayores, poblaciones indígenas, mujeres, niños, niñas y adolescentes, se concentra en el ámbito rural, lo que podría deslizar cierto tipo de relación entre los niveles de educación y los prejuicios. Al respecto, la Política de Atención Educativa para Población de Ámbitos Rurales (aprobada por Decreto Supremo N° 013-2018-MINEDU) destaca cómo el ámbito rural se caracteriza por prácticas pedagógicas de baja calidad, evidenciándose una brecha en el desempeño de los docentes del área rural respecto de aquellos de área urbana.

Por otro lado, analizando el indicador según la edad de los encuestados, se aprecia una tendencia entre los encuestados de 40 años a más, quienes poseen mayores prejuicios contra grupos como las personas privadas de libertad, la población LGBTI, personas con discapacidad, personas con VIH, poblaciones indígenas, mujeres, niños, niñas y adolescentes, lo que podría dar luces sobre la relación entre los estereotipos y su arraigo generacional. Finalmente, se observa que hay una tendencia entre las personas con nivel socioeconómico D/E que son más propensas a mantener estereotipos contra todos los grupos mencionados, excepto las personas privadas de libertad.

Es debido a estos datos, y otros reportados por la ENDH 2019, que una de las conclusiones de esta es que el Estado debería trabajar mucho más a nivel de actitudes ciudadanas, y además desde múltiples frentes. En el *Informe Analítico* de la ENDH se enfatiza al respecto la importancia que tiene para el problema de los estereotipos y prejuicios “el papel que juegan los medios de comunicación (…), dado que son percibidos como un agente que promueve la discriminación”.[[208]](#footnote-208) Es interesante apuntar sobre esto último la necesidad de ejercer una particular incidencia en los actos de discriminación entre particulares. Aunque si bien “el que la discriminación pueda darse entre particulares, y el que esta pueda estar motivada en prejuicios y estereotipos que se aprenden desde la niñez, no quiere decir que sea un asunto estrictamente privado”, por lo que resulta imperante “trabajar desde diversos frentes: familias, medios de comunicación, operadores jurídicos, entre otros”.[[209]](#footnote-209) Es cierto que “romper [los] estereotipos y barreras actitudinales, es un trabajo difícil, pero, a su vez, impostergable, en el que se debe apostar desde la infancia” pues “las niñas y niños reproducen las conductas y los patrones que aprenden en sus hogares, en las escuelas, en su comunidad; es la etapa que marca sus vidas, forma su personalidad y vislumbra su futuro”.[[210]](#footnote-210)

Entre todos los grupos de especial protección mencionados hasta aquí, es relevante darle un especial espacio a una de las poblaciones más invisibilizadas en la actualidad en los instrumentos nacionales de lucha contra los estereotipos y actitudes negativas: las personas migrantes. En sus observaciones finales del año 2018, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial recomendó al Estado peruano “que tome las medidas necesarias y efectivas para la protección de los no nacionales, en su mayoría de origen venezolano”, instándolo a “(…) [l]levar a cabo campañas de sensibilización, información o educación que eviten los prejuicios y estereotipos que sufren los migrantes”.[[211]](#footnote-211)

De acuerdo a las investigaciones que forman parte del proyecto *Discriminación hacia la población venezolana: el rol de los medios de comunicación y autoridades políticas en la construcción de estereotipos y creencias[[212]](#footnote-212)*, “[e]n los últimos años, los estereotipos y los prejuicios hacia las personas venezolanas en el Perú se han ido consolidando en su dimensión negativa, a tal punto que la población venezolana” tiene “como su segunda preocupación más significativa” a la discriminación y la explotación.[[213]](#footnote-213) La Encuesta de Percepción sobre Migración Venezolana en el Perú 2021[[214]](#footnote-214) muestra al respecto cifras realmente preocupantes: el 70,5% de peruanos considera que el impacto de la migración venezolana en el Perú es negativo, llegándose a percibir que el país ha sufrido una “alteración económica, del orden, la formalidad y la seguridad ciudadana” sobre la que “fundamenta su rechazo hacia las personas migrantes venezolanas”.[[215]](#footnote-215) Asimismo, del total de encuestados, hay un 23,7% que cree que el Estado no debe facilitarle a esta población el acceso a servicios de salud; el 52,8% considera que no deben tratarse con igualdad de condiciones a los ciudadanos peruanos y a los extranjeros respecto al acceso a la vacuna contra el Covid-19; y el 65,3% de la población peruana piensa que el “gobierno debe fortalecer la seguridad en las fronteras nacionales con presencia de agentes militares”. Debido a este y otros datos relevantes se concluye contundentemente en la “necesidad de insertar la variable de xenofobia en la lucha contra la discriminación”.[[216]](#footnote-216)

Como ha sido mostrado hasta aquí, dentro del arduo trabajo que aún queda por hacer en relación a la eliminación de estereotipos, prejuicios y actitudes negativas contra las poblaciones vulnerables, puede afirmarse que dos son los espacios en los que el Estado debiera ejercer una mayor incidencia: el espacio de la publicidad, el consumo y los medios de comunicación; y el espacio de la educación.

En resumen, se observa que los grupos de especial protección frecuentemente son estigmatizados y enfrentan prejuicios y estereotipos por poseer factores de vulnerabilidad. La CIDH[[217]](#footnote-217) reconoce que el uso de estereotipos puede discriminar, justificar la violencia y vulnerar derechos. Lamentablemente, esta práctica es difícil de ser revertida si no se transversaliza enfoque de derechos humanos en las políticas públicas que abordan derechos humanos. Ello perpetúa la discriminación y la desigualdad, convirtiéndose en un ciclo pernicioso que distorsiona la percepción de grupos específicos y pueden llevar a tratos desiguales, negación de oportunidades y limitaciones en el ejercicio pleno de los derechos humanos.

Los estereotipos y prejuicios basados en características como género, origen étnico, orientación sexual, discapacidad, entre otros, pueden influir en las decisiones individuales y colectivas que afectan a estas personas, pudiendo conducir a la exclusión social y económica de grupos en situación de especial vulnerabilidad, limitando sus oportunidades y perpetuando la desigualdad.

|  |  |
| --- | --- |
| **Causa directa 3:** | **Persistencia de estereotipos, prejuicios, estigmas y actitudes negativas** |
| **Relación de causalidad** | Los grupos de especial protección frecuentemente son estigmatizados y enfrentan prejuicios y estereotipos por poseer factores de vulnerabilidad. La CIDH reconoce que el uso de estereotipos puede discriminar, justificar la violencia y vulnerar derechos. Lamentablemente, esta práctica es difícil de ser revertida sino se transversaliza enfoque de derechos humanos en las políticas públicas que abordan derechos humanos. Ello perpetúa la discriminación y la desigualdad, convirtiéndose en un ciclo pernicioso que distorsiona la percepción de grupos específicos y pueden llevar a tratos desiguales, negación de oportunidades y limitaciones en el ejercicio pleno de los derechos humanos.  Los estereotipos y prejuicios basados en características como género, origen étnico, orientación sexual, discapacidad, entre otros, pueden influir en las decisiones individuales y colectivas que afectan a estas personas, pudiendo conducir a la exclusión social y económica de grupos en situación de especial vulnerabilidad, limitando sus oportunidades y perpetuando la desigualdad. |
| **Situación actual** | La Psicología Social ha aportado investigaciones sólidas que evidencian cómo los estereotipos y prejuicios influyen de manera considerable en los procesos de toma de decisiones, la percepción de competencias y la asignación de oportunidades. Estos sesgos sutiles pueden, en última instancia, dar lugar a situaciones de discriminación y desigualdad, particularmente en esferas clave como el ámbito laboral y educativo. Específicamente, estas investigaciones han mostrado cómo los prejuicios y estereotipos impactan en aspectos como la contratación, promoción y remuneración de individuos pertenecientes a grupos minoritarios o marginados, lo que resulta en desigualdades palpables en el campo laboral.  Estas percepciones negativas y estigmatizantes tienen un profundo efecto en la salud mental y el bienestar de quienes son víctimas de discriminación, pudiendo exacerbar las desigualdades en materia de salud. Hasta el año 2021, las recomendaciones emitidas por organismos internacionales en relación a la eliminación de estereotipos y prejuicios se han traducido en acciones a través de planes nacionales de derechos humanos. De manera destacada, la Encuesta Nacional de Derechos Humanos (ENDH) del 2019 pone en evidencia índices considerables de prejuicios en diversas poblaciones. Ejemplos notorios incluyen altos niveles de prejuicio hacia reclusos y extranjeros, con afirmaciones que sugieren reincidencia en ex reclusos (3.57/5) o que los extranjeros amenazan la seguridad (3.11). Asimismo, se destacan estereotipos y prejuicios que afectan a grupos como pueblos indígenas, mujeres, personas con VIH-SIDA, homosexuales y personas con discapacidades. Además, la discriminación racial y los prejuicios asociados a rasgos físicos emergen como causas recurrentes. Estos resultados hacen hincapié en la urgencia de establecer políticas educativas que aborden prejuicios étnico-raciales y otros estereotipos perjudiciales.  Los ejemplos y hallazgos provenientes de investigaciones y estudios en este campo brindan un sólido respaldo a la noción de que la persistencia de estereotipos, prejuicios, estigmas y actitudes negativas está intrínsecamente vinculada con la presencia de desigualdad y discriminación estructural. |

A continuación, se hace un breve recorrido por algunos de los puntos más relevantes que explican por qué se presenta una insuficiente labor estatal y ciudadana en esos espacios, y, por lo tanto, por qué se constituyen como centros de las causas del agudizamiento de la brecha de desigualdad.

#### **Causa indirecta 3.1: Insuficiente compromiso ciudadano en el espacio de la publicidad, el consumo, los medios de comunicación y la industria audiovisual de entretenimiento**

Como se ha señalado, la persistencia de estereotipos, prejuicios, estigmas y actitudes negativas genera situaciones de discriminación en la que el agente no es necesariamente un agente estatal, pudiendo ser un privado. En dicho marco, se ha identificado como primera causa indirecta el insuficiente compromiso ciudadano en el espacio de la publicidad, el consumo, los medios de comunicación y la industria audiovisual de entretenimiento, un ámbito donde la presencia del Estado es más bien residual y donde son los privados los principales agentes.

Martin Barbero señala que, la función de los medios en nuestra sociedad ha cambiado profundamente, ya sea en su relación con el poder político o con las lógicas del mercado. Y si antes su función era informativo instrumental, aspirando a consolidar la idea de un tipo de nación de acuerdo al modelo político vigente; hoy en día, los medios caminan en sentido contrario, pues, se han convertido en poderosos agentes de devaluación de lo nacional. “Los medios ponen así en juego un contradictorio movimiento de globalización y fragmentación de la cultura, que es a la vez de deslocalización y revitalización de lo local”[[218]](#footnote-218).

En efecto, cabe recordar que, conforme demuestran las investigaciones promovidas por diferentes organizaciones de la sociedad civil, “[l]os medios de comunicación y la publicidad son instituciones sociales que transmiten mensajes sobre lo que es considerado ‘normal’ y aquello que no lo es; [siendo] que estos no solamente reproducen una realidad, sino que tienen la capacidad de crearla”.[[219]](#footnote-219) Así, se sostiene que “[e]n la medida que su contenido es consumido por la mayoría de la ciudadanía peruana, las representaciones desde donde exponen” a los diferentes grupos en situación de vulnerabilidad “adquieren legitimidad entre el público”.[[220]](#footnote-220)

En un país como el Perú, en el que la discriminación estructural contra las mujeres es un problema persistente, los estereotipos de género se encuentran presentes y son reforzados a través de las diferentes instituciones de la sociedad; tales como las familias, la educación, los medios de comunicación, entre otras[[221]](#footnote-221).Por ello, las relaciones de consumo y la publicidad no son la excepción.

No obstante, uno de los objetivos de los medios indígenas ha consistido precisamente, en visibilizar y denunciar estereotipos dominantes sobre las poblaciones indígenas, que cotidianamente son reproducidos y amplificados por los mass-media hasta el punto de naturalizar los prejuicios y estigmatizar socialmente determinados rasgos de dichas poblaciones. Los cuerpos de las mujeres indígenas, objetos y sujetos a la vez de la lucha por la representación indígena, parecen haberse erigido en un fetiche semiótico privilegiado para exhibir estos estereotipos, así como las reacciones en su contra.

En ese sentido, una aproximación interesante a esta causa indirecta es el ámbito de la publicidad. En un estudio del año 2019 que analiza diecisiete (17) resoluciones del INDECOPI de piezas publicitarias que fueron denunciadas por su contenido discriminatorio, se encontró que “el estereotipo de género más presente (…) fue el de la hipersexualización femenina o el de la cosificación sexual de las mujeres”.[[222]](#footnote-222) Pese a que, según se corrobora a través de diversa información empírica, “la hipersexualización de las mujeres en la publicidad ha probado estar vinculada a la persistencia de violencia contra las mujeres en el ámbito familiar, a la normalización de la violencia sexual hacia ellas y al rechazo hacia ideas vinculadas a la equidad de género”[[223]](#footnote-223), el estudio del 2019 encontró que, en muchas de las resoluciones analizadas, el INDECOPI no había concluido que las piezas denunciadas fomentaban la discriminación contra la mujer. Esta postura, desde luego, generó preocupación en la sociedad civil.

Es en este marco que el propio INDECOPI, luego de un estudio del 2020 promovido por el PNUD y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, reconoció la labor esencial que tiene como institución estatal en el arduo trabajo para erradicar estos estereotipos del imaginario colectivo, remarcando que “los medios de comunicación son productores de representaciones sociales, es decir, de marcos interpretativos y modelos identificatorios a partir de los cuales las personas forman sus identidades y comprensiones sobre género, raza, clase, discapacidad y demás categorías sociales”, y que, por tanto, “los estereotipos de género en las relaciones de consumo [sí] pueden conllevar a actos de discriminación”.[[224]](#footnote-224)

En el año 2019, el Tribunal Constitucional ya había señalado que “la perspectiva de igualdad de género, entendida como una nueva mirada a la desigualdad y a la situación de vulnerabilidad de las mujeres, se presenta como una herramienta metodológica que necesariamente debe ser empleada [no solo] en el ámbito institucional” sino “también en el ámbito privado”[[225]](#footnote-225). Así, si bien en la actualidad pueden encontrarse documentos e instrumentos nacionales importantes para avanzar en la lucha contra la discriminación desde la regulación del consumo y la publicidad, como la Política y el Plan de Defensa y Protección de los Consumidores, la Encuesta Nacional de Protección al Consumidor, y la jurisprudencia que desde la Comisión de Protección al Consumidor y de la Sala de Protección al Consumidor se ha estado emitiendo sobre las diversas formas de discriminación, aún las tareas que se mantienen pendientes son vastas.

Sobre todo en las relaciones entre privados y Estado, la labor no es nada fácil, por lo que resulta esencial que se insista en una mirada de múltiple interseccionalidad, como el propio estudio 2020 del INDECOPI lo recomienda, uniendo necesariamente el esfuerzo conjunto de instituciones como: el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el Ministerio de Educación, las Asociaciones de consumidores y consumidoras, el Consejo Nacional de Autorregulación Publicitaria, la Asociación Nacional de Anunciantes, y las instituciones educativas de educación superior en materia de publicidad y marketing.[[226]](#footnote-226)

El problema retratado hasta aquí posee una interesante relación con otros de los hallazgos de la ENDH 2019. Según el reporte de la encuesta, casi una tercera parte de la población en el Perú cree que los medios de comunicación (como TV y radio) promueven *mucho* la discriminación. Y esta percepción por supuesto no solo se reduce al ámbito de la publicidad o el consumo. Otro ámbito de especial atención es el del discurso periodístico o informativo. Al respecto, un dato que brinda la ENDH 2019 es que 33% de la población se encuentra de acuerdo con la frase según la cual “[l]a imagen que transmiten los medios de comunicación (TV, radio, prensa) sobre los extranjeros es negativa”, mientras un 10% está totalmente de acuerdo. Es por ello que el Representante de la Oficina de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en el Perú expresa su preocupación afirmando que “el trabajo con medios de comunicación es clave, sobre todo considerando que son la segunda institución en que las personas peruanas más confían que defenderán sus derechos”.[[227]](#footnote-227) Llama la atención cómo la prensa muestra con frecuencia a los migrantes venezolanos como “causantes de la falta de empleo o como delincuentes”.[[228]](#footnote-228)

Este mismo problema en el discurso periodístico se encuentra también en el tema de los estereotipos de género. De acuerdo con el Observatorio Nacional de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar, si bien “se les reconoce [a los medios] haber contribuido a colocar en la agenda pública el problema, y haber incluido en el lenguaje periodístico el término feminicidio para referirse a las muertes de mujeres a manos de sus parejas, [no obstante], se les reclama que sigan siendo el espacio de reproducción de estereotipos que contribuyen a perpetuar la violencia contra las mujeres”.[[229]](#footnote-229) Esto se debe a que, por diferentes motivos, el relato periodístico, más que contribuir al debate y al proceso de concienciación de este problema estructural en la población, hace mucho énfasis en el morbo de la noticia, insistiendo además en caracterizaciones estandarizadas del agresor y la víctima, lo que, en lugar de permitir una mayor comprensión de la audiencia, alimenta sus patrones estereotipados tanto del hombre como de la mujer.

Otra de las poblaciones que continúa enfrentando las consecuencias perniciosas de la difusión de estereotipos y prejuicios en los medios, son las personas andinas o afrodescendientes. Al respecto, cabe recordar que la fuerte preocupación que transmitió el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial en sus Observaciones finales del 2018, sobre “que los miembros de pueblos indígenas y personas afroperuanas continúen siendo víctimas de prejuicios raciales por parte de los medios de comunicación”.[[230]](#footnote-230) En dicha oportunidad, en base a la Recomendación General N.º 35 del 2013, el Comité instó al Estado peruano a “adoptar las medidas apropiadas para evitar la propagación de mensajes, programas y publicidad que continúen perpetuando la estigmatización de los pueblos indígenas y de la población afroperuana mediante la representación de estereotipos”, motivándolo “a realizar amplias campañas de sensibilización y educación hacia la sociedad en general sobre los efectos negativos de la discriminación racial y que promuevan la comprensión y tolerancia entre los diferentes grupos raciales o étnicos existentes”.[[231]](#footnote-231)

En atención a esta recomendación, el Estado peruano, a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y la Comisión Nacional contra la Discriminación, publicó a inicios del 2019 el *Informe sobre la discriminación en medios de comunicación en el Perú, con especial énfasis en la discriminación étnico-racial*. En este informe, el Estado apeló al deber de los medios de comunicación social a “colaborar con el Estado en la educación y en la formación moral y cultural”, reconociendo su “función fundamental en una sociedad democrática [al favorecer] el desarrollo de la libertad de expresión, opinión e información garantizando de este modo el control del poder y la vigencia de los valores y principios que la Constitución garantiza”.[[232]](#footnote-232)

Además, enfático también en denunciar que algunos medios en el país persisten en emitir “programas que difunden estereotipos contra la población indígena y afrodescendiente”, lo que conlleva graves “infracciones a la Constitución y a la propia dignidad de las personas o grupos de personas”. Al respecto, el Informe plantea una posición firme sobre que la solución a este problema no puede reducirse al control estatuido únicamente por los códigos de ética profesional, de modo que “[e]stas violaciones requieren de compromisos mucho más decididos de la propia comunidad de medios y, desde luego, de la irrenunciable acción del Estado para prevenirlos y, llegado el caso, sancionarlos conforme a ley”.[[233]](#footnote-233) Pero, por supuesto, la vía de la sanción posterior no es la única, ni, muchas veces, la más efectiva.

Es en ese sentido que las acciones alternativas más efectivas no solo están dadas por programas como los que ACNUR lleva a cabo junto con algunos aliados para la realización de talleres de sensibilización y desarrollo de capacidades para medios, teniendo en cuenta que la exteriorización y *desnormalización* de estereotipos y prejuicios “puede ser un fenómeno nuevo también para las y los periodistas en Perú”.[[234]](#footnote-234) Sino que, además, son bastante interesantes las propias iniciativas que se gestan desde el sector privado para sacar adelante esta importante tarea, como “[p]remios a representaciones publicitarias que transforman los estereotipos de género y desincentivos a aquellas que los reproducen”, “herramientas a las empresas anunciantes para la adecuada representación del género en la publicidad”, o “estudios para identificar la percepción de las y los consumidores respecto de los estereotipos”.[[235]](#footnote-235)

Todo esto por supuesto, como señaló el propio informe del MINJUSDH 2019, acompañado de la atenta vigilancia y participación del Estado. Sobre esto último, se aprecia, de manera muy positiva, medidas como impulsar propuestas legislativas para que la CONACOD u otros comités o comisiones del Estado participen “como miembro[s] pleno[s] del Consejo Consultivo de Radio y Televisión (CONCORTV)”[[236]](#footnote-236) o de las demás asociaciones aliadas de medios. Asimismo, en esta tarea es fundamental que los instrumentos del Estado cuenten con herramientas de reconocimiento de discriminaciones por estereotipos que aún no poseen, lo cual dificulta en demasía su trabajo. Es el caso, por ejemplo, de la plataforma «Alerta contra el racismo», gestionada por el Ministerio de Cultura, que, si bien tiene una función importante en la difusión sobre casos específicos de discriminación étnico-racial, no cuenta con categorías como “la discriminación por procedencia extranjera o condición de migrante”.[[237]](#footnote-237)

En ese sentido, la relación con el problema público apunta a afirmar que la falta de compromiso ciudadano sólido, implica la ausencia de presión y demanda proveniente de la sociedad para que la publicidad, el consumo, los medios de comunicación y la industria audiovisual de entretenimiento fomenten representaciones más inclusivas y respetuosas de la diversidad humana. En ausencia de una voz ciudadana activa y consciente, estas esferas pueden seguir perpetuando estereotipos y prejuicios dirigidos a miembros de grupos vulnerables. Tal como se señala para el caso de los estereotipos promovidos en el discurso periodístico, la publicidad y en las relaciones de consumo, “[l]os medios de comunicación masiva pueden ser aliados importantes en la construcción de una cultura de rechazo”[[238]](#footnote-238) a los estereotipos y prejuicios; la clave, sin embargo, está en que ellos mismos pasen por “un proceso de toma de conciencia” y adopten una clara postura al respecto.[[239]](#footnote-239)

Este fenómeno adquiere un cariz más pernicioso debido a que la persistente propagación de estereotipos y prejuicios, mediante medios como comedias, series de televisión, concursos y otros, alcanza a amplias audiencias a nivel nacional. Estas representaciones estereotipadas son absorbidas por aquellos que las consumen, teniendo un impacto directo en el disfrute de derechos, especialmente en grupos con necesidades de especial protección.

|  |  |
| --- | --- |
| **Causa indirecta 3.1:** | **Insuficiente compromiso ciudadano en el espacio de la publicidad, el consumo, los medios de comunicación y la industria audiovisual de entretenimiento** |
| **Relación de causalidad** | La falta de compromiso ciudadano sólido, implica la ausencia de presión y demanda proveniente de la sociedad para que la publicidad, el consumo, los medios de comunicación y la industria audiovisual de entretenimiento fomenten representaciones más inclusivas y respetuosas de la diversidad humana. En ausencia de una voz ciudadana activa y consciente, estas esferas pueden seguir perpetuando estereotipos y prejuicios dirigidos a miembros de grupos vulnerables.  Tal como se señala para el caso de los estereotipos promovidos en el discurso periodístico, la publicidad y en las relaciones de consumo, “[l]os medios de comunicación masiva pueden ser aliados importantes en la construcción de una cultura de rechazo” a los estereotipos y prejuicios; la clave, sin embargo, está en que ellos mismos pasen por “un proceso de toma de conciencia” y adopten una clara postura al respecto.  Este fenómeno adquiere un cariz más pernicioso debido a que la persistente propagación de estereotipos y prejuicios, mediante medios como comedias, series de televisión, concursos y otros, alcanza a amplias audiencias a nivel nacional. Estas representaciones estereotipadas son absorbidas por aquellos que las consumen, teniendo un impacto directo en el disfrute de derechos, especialmente en grupos con necesidades de especial protección. |
| **Situación actual** | La investigación en torno a las representaciones en los medios de comunicación ha dejado patente la continua presencia de estereotipos y narrativas discriminatorias en programas de televisión, películas y publicidades. Estos estudios ponen de relieve cómo estas representaciones impactan en las actitudes y percepciones del público. Un ejemplo de ello es el estudio de Martín Barbero, citado por Carlos Rodrigo Infante Yupanqui, quien, en su análisis de la prensa peruana, sostiene que la función de los medios ha experimentado una transformación profunda en la sociedad actual. Antiguamente, su propósito era fundamentalmente informativo e instrumental, respaldando el modelo político predominante para moldear una imagen nacional. En la actualidad, los medios actúan en dirección opuesta, convirtiéndose en actores poderosos que desvalorizan lo nacional. Estos medios generan un movimiento de doble vía que abarca tanto la globalización como la fragmentación cultural, mientras simultáneamente deslocalizan y revitalizan lo local.  En efecto, se ha constatado cómo la persistencia de estereotipos y prejuicios puede repercutir directamente en grupos en situación de especial vulnerabilidad, restringiendo sus oportunidades y perpetuando desigualdades.  Esta evidencia encuentra respaldo en los datos recolectados en las fichas provenientes de las mesas regionales de Huánuco (02.06.2022), Cusco (01.06.2022), Junín (20.05.2022), Callao y La Libertad (ambas el 20.05.2022), disponibles en el anexo 4 del presente informe.  La evidencia disponible aboga por la idea de que la insuficiente participación cívica en la promoción de representaciones inclusivas y en la denuncia de estereotipos y prejuicios en la publicidad, medios de comunicación y la industria audiovisual contribuye al sostenimiento de desigualdades y formas de discriminación. |

#### **Causa indirecta 3.2: Limitado alcance de las reformas promovidas por el Estado en el espacio de la educación**

El ámbito educativo, en todos sus niveles, constituye el espacio idóneo para combatir los prejuicios, estigmas, estereotipos y actitudes negativas. En dicho espacio, es el Estado, en el marco de compromisos internacionales y mandatos constitucionales y legales, el responsable de garantizar un sistema educativo cuya currícula contribuya a formar ciudadanos, rompiendo el círculo de la discriminación. Sin embargo, las reformas que ha venido promoviendo el Estado Peruano en los últimos años se han visto limitadas en su alcance.

En efecto, si nos centramos en la educación básica, cabe destacar que se ha advertido que “[e]xisten resistencias a enseñar en la escuela aquello relacionado con el cuidado, la dependencia, lo doméstico, lo femenino; debido a que estos contenidos y valores no formaban parte del currículum escolar que la modernidad concibió para los varones; y aunque hoy resultan necesarios para el conjunto de la ciudadanía, no encuentran la acogida que se merecen”.[[240]](#footnote-240)

De igual manera, se puede mencionar el caso de la población con VIH o SIDA, cuya “situación se agrava cuando se consideran las fobias y prejuicios que se tienen sobre [ellas], generados [no solo] desde sus propias familias y que trascienden todos los ámbitos en que se desenvuelven, como los servicios de salud, iglesias, organizaciones públicas, sociales y privadas, partidos políticos, y medios de comunicación”, sino, sobre todo, en el ámbito del sistema educativo.[[241]](#footnote-241)

En dicha línea, es importante resaltar el impacto que despliega en la propia escuela la supuesta “neutralidad” que se reclama en el currículo. La comunidad democrática no se construye al margen de la escuela, y la educación en general cumple una función de cohesión fundamental en la sociedad. Por ello, conviene abrir este debate en forma directa también para cuestionar el falso dilema público/privado cuando se trata de formar ciudadanía. Si reconocemos esta dimensión, parece que, en efecto, es “urgente analizar críticamente la construcción de las masculinidades y las feminidades que se articulan siguiendo un esquema dicotómico y jerárquico que provoca subordinación; y en función del cual, las mujeres se ven obligadas a situarse en una posición de segunda categoría”.[[242]](#footnote-242)

La escuela es, pues, un centro de reproducción de estereotipos sociales, por lo que no puede mantenerse al margen en la construcción de las políticas antidiscriminación. La ventaja de trabajar las políticas desde la escuela es que su impacto es duradero y su enfoque preventivo. Mientras eso ocurra, sin embargo, el Estado no puede abandonar su papel de garante y promotor de políticas contra la discriminación.

Un claro ejemplo de lo anterior lo constituyen los prejuicios hacia la población LGBTI. Al respecto, la CIDH, en diversas oportunidades, ha instado a los Estados “a adoptar y hacer cumplir medidas efectivas para la prevención de la violencia y la discriminación contra las personas LGBTI en instituciones educativas tanto públicas como privadas”[[243]](#footnote-243), en consonancia con lo expresado por el Comité de los Derechos del Niño respecto a la necesidad de los Estados para “garantizar que los programas educativos aborden la discriminación contra niños y niñas con base en la orientación sexual y la identidad de género”.[[244]](#footnote-244)

Frente a ello, diversos estudios han demostrado que, si bien “[l]os padres son los agentes socializadores más importantes para los niños antes de que empiecen a ir a la escuela [porque] actúan como modelos, comparten sus conocimientos y expectativas y recompensan el comportamiento deseado”[[245]](#footnote-245), los profesores tienen también un rol fundamental. Ellos “son puntos de partida prometedores para promulgar el cambio” pues “llegan a más niños” no solo a través de sus actitudes, sino también mediante “sus prácticas de instrucción [que] influyen en las diferencias de género”.[[246]](#footnote-246) Así, una reforma concentrada en la población joven que se encuentra recién en formación puede resultar de especial relevancia teniendo en cuenta, entre otros, el factor generacional que coloca a los jóvenes en una posición menos cerrada al cambio. Esto es concordante con la evidencia hallada en la ENDH 2019, donde se observó que el grupo etario entre 18 a 24 años es menos propenso a presentar prejuicios y actitudes negativas contra los grupos vulnerables sin excepción alguna.

Para poder enfrentar el problema de los estereotipos y prejuicios desde una edad temprana dentro del sistema educativo, una de las políticas más emblemáticas que el Estado peruano ha llevado a cabo es la reforma del Currículo Nacional, promovida por el Ministerio de Educación en el 2016 para trabajar en la igualdad de oportunidades, en consonancia con la Ley de Igualdad de Oportunidades, el Plan Nacional de Igualdad de Género, el Plan Multisectorial para la prevención del embarazo en adolescentes 2013 – 2021, entre otros instrumentos nacionales. Esta reforma, entre otros cambios, incorporaba una serie de modificaciones en los temas y materiales de enseñanza de la educación primera y secundaria, para lograr que los “estudiantes se formen en valores de respeto y tolerancia, rechazando todas las formas de discriminación dentro y fuera de la escuela”.[[247]](#footnote-247)

En particular, la reforma incluye una importante revisión y transformación de los materiales de enseñanza, a partir de la consideración de que estos tienen un “papel [determinante] en la perpetuación de los estereotipos de género”[[248]](#footnote-248) en las escuelas. Al respecto, los estudios especializados señalan que “los materiales didácticos no solo apoyan el aprendizaje de los y las estudiantes, sino que también transmiten conocimientos culturales socialmente compartidos, como los estereotipos (…) especialmente cuando los profesores los utilizan sin reflexionar sobre los estereotipos de género”.[[249]](#footnote-249)

No obstante, esta importante reforma enfrentó fuertes obstáculos desde algunos sectores y grupos conservadores de la población, quienes sostuvieron, entre otras, ideas sobre que el nuevo Currículo promovía una ideología de género, la homosexualidad y las relaciones sexuales tempranas, así como destruía el concepto de familia.[[250]](#footnote-250) Sobre ese tipo de creencias sostenidas en gran parte del imaginario colectivo, resulta ilustrador ver que uno de los resultados que arrojó la ENDH 2019 estuvo referido a que, alrededor de una quinta parte de la población cree (está de acuerdo o totalmente de acuerdo con) que “[l]as adolescentes que reciben educación sexual tienen mayor actividad sexual”.

Pese a las diversas acciones que el Estado implementó para informar adecuadamente a la población y romper los mitos de esta contra campaña, en el 2018 las asociaciones civiles contrarias a la reforma lograron que el Poder Judicial suspendiera parcialmente la implementación del enfoque de igualdad de género en el Currículo Nacional de Educación Básica. Inmediatamente, el Sistema de las Naciones Unidas en Perú alzó su voz de preocupación, denunciando que este fallo afectaría el derecho a una educación básica de calidad de más de 7 millones de niños, niñas y adolescentes en el país, dado que la reforma promueve un tipo de educación que puede protegerlos y formarlos “para la vida, sin discriminación y con igualdad de oportunidades”, y así también “[c]ontribuye a que aprendan a reconocer sus derechos, a prevenir la violencia y a relacionarse de manera respetuosa, justa y pacífica”.[[251]](#footnote-251)

Positivamente, el 2019 la Corte Suprema de Justicia revirtió el fallo de la instancia inferior y declaró infundada en todos sus extremos la demanda del colectivo “Padres en Acción”. De esta forma, el Estado peruano confirmó su “deber de erradicar los valores contrarios a la Constitución educando a los futuros ciudadanos en el respeto irrestricto a los derechos de todas las personas”.[[252]](#footnote-252) La decisión de segunda instancia que estuvo a punto de desactivar la política de educación con enfoque de género, muestra de todos modos un problema latente: la cultura judicial y su importancia en el control o fortalecimiento de las políticas públicas. De ahí la necesidad de realizar alianzas también con las escuelas de formación de jueces y fiscales y, desde luego, desarrollar estrategias que comprometan la formación de jueces desde las Facultades de Derecho, en la medida que la cultura judicial viene precedida de discursos y perfiles que se forman en ellas.

En el ámbito de la cultura ciudadana, el reto es también importante. En el año 2017 un colectivo de padres de familia presentó una nueva demanda de amparo ante el sistema de justicia constitucional para lograr que la referida sentencia de la Corte Suprema sea calificada como vulneratoria del derecho al debido proceso.[[253]](#footnote-253) Ello, a pesar de que en la “Encuesta de opinión sobre religión, política y sexualidad en el Perú - 2021”, se reportó que el 92 % de la población cree que la educación sexual integral permite construir una sociedad donde niñas y mujeres tengan los mismos derechos que los varones y el 89 % considera que contribuye a prevenir embarazos no deseados. Por ello también, el 80 % de la población se muestra claramente a favor de la inclusión de la educación sexual en las escuelas.[[254]](#footnote-254)

Por otro lado, la presencia de discursos políticos contrarios a la reforma aún está muy presente en la actualidad del país[[255]](#footnote-255), lo que sigue alimentando la sensación en cierto sector de la población, en sentido que la inclusión del enfoque de género en el currículo básico es errada. Esto se ha visto reforzado por la reciente aprobación de la Ley 31498 en junio de 2022, que "impulsa la calidad de los materiales y recursos educativos en el Perú", la cual afecta a la autonomía de funciones del MINEDU. Cabe señalar que dicha norma fue aprobada por el Congreso de la República a pesar de que fue observada por el Poder Ejecutivo. Ello debe llevar a la reflexión sobre la importante presencia que estos discursos tienen en instancias oficiales como el Legislativo.

Finalmente, entre los retos que enfrenta la problemática del cambio de los estereotipos desde el ámbito educativo, también se encuentra el de la educación superior. Desde el año 2011 se llamaba la atención sobre que el “debate sobre la equidad de género no ha llegado a la educación superior”.[[256]](#footnote-256) Si bien desde el Ministerio de Educación se han ido dando pasos importantes al respecto, como la emisión en el 2020 de los Lineamientos para la aplicación del enfoque de género en Centros de Educación Técnico-Productiva, Institutos y Escuelas de Educación Superior[[257]](#footnote-257), se hace necesaria una discusión mucho más abierta y profunda, que incorpore, como ya hemos señalado en el acápite anterior, la necesidad de fortalecer la institucionalidad horizontal del ente encargado de la lucha contra los estereotipos y la discriminación que incluya una agencia estatal mucho más activa que dé seguimiento a las distintas políticas sectoriales en la lucha contra la discriminación.

En esa dirección, algunos temas pendientes de discusión nacional son: la “transformación de los currículos”, los “cambios en los usos y costumbres de la vida universitaria”, “reformas de estructuras y procedimientos que favorezcan la contratación y promoción de docentes mujeres”, la “feminización de algunas carreras profesionales”[[258]](#footnote-258), entre otros temas relacionados con la lucha contra los estereotipos y prejuicios al interior de las universidades y centros de educación superior, de diversa índole, no solo los referidos a la discriminación por razones de género.

En este contexto, esta causa indirecta se conecta directamente con la problemática pública al afirmar que si las reformas educativas no son diseñadas de manera inclusiva y no abordan las desigualdades y discriminaciones arraigadas, es probable que estas problemáticas persistan o incluso se intensifiquen. Esto acentúa los desafíos que enfrenta la sociedad y que solo pueden ser combatidos a través de la educación. El alcance limitado de las reformas educativas obstaculiza una transformación profunda en los planes de estudio, los materiales didácticos y las metodologías de enseñanza. Como resultado, persiste la enseñanza de contenidos que reflejan estereotipos, prejuicios y perspectivas parciales de la diversidad humana.

La mera carencia de una política educativa unificada, junto con la falta de reformas exhaustivas en el ámbito educativo, permiten que los sistemas de enseñanza sigan reproduciendo patrones de discriminación y marginación en contra de grupos de especial protección, perpetuando así la desigualdad y la discriminación estructural.

|  |  |
| --- | --- |
| **Causa indirecta 3.2:** | **Limitado alcance de las reformas promovidas por el Estado en el espacio de la educación** |
| **Relación de causalidad** | Si las reformas educativas no son diseñadas de manera inclusiva y no abordan las desigualdades y discriminaciones arraigadas, es probable que estas problemáticas persistan o incluso se intensifiquen. Esto acentúa los desafíos que enfrenta la sociedad y que solo pueden ser combatidos a través de la educación. El alcance limitado de las reformas educativas obstaculiza una transformación profunda en los planes de estudio, los materiales didácticos y las metodologías de enseñanza. Como resultado, persiste la enseñanza de contenidos que reflejan estereotipos, prejuicios y perspectivas parciales de la diversidad humana.  La mera carencia de una política educativa unificada, junto con la falta de reformas exhaustivas en el ámbito educativo, permite que los sistemas de enseñanza sigan reproduciendo patrones de discriminación y marginación en contra de grupos de especial protección, perpetuando así la desigualdad y la discriminación estructural. |
| **Situación actual** | La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha enfatizado en repetidas ocasiones la importancia de que los Estados tomen medidas concretas para prevenir la violencia y la discriminación en el ámbito educativo, tanto en instituciones públicas como privadas, en relación con las personas LGBTI. Esta postura está en plena consonancia con las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño, que subraya la necesidad de que los programas educativos aborden la discriminación basada en la orientación sexual e identidad de género de los niños y niñas.  En esta línea, al revisar los currículos escolares y los materiales educativos empleados en diversos países, se ha constatado que muchos de estos continúan reflejando estereotipos y representaciones sesgadas en relación con aspectos como género, origen étnico, orientación sexual, y otros.  Este patrón de sesgo y representación inadecuada constituye una preocupante limitación en la promoción de la igualdad y la erradicación de la discriminación en los entornos educativos. La educación es un pilar fundamental para la formación de una sociedad justa y equitativa, y los currículos y materiales educativos desempeñan un papel crucial en la transmisión de valores, percepciones y conocimientos. Por ende, la persistencia de estereotipos y representaciones sesgadas en estos contextos tiene un efecto perjudicial tanto en la percepción de los individuos como en la perpetuación de desigualdades estructurales.  Con base en estos hallazgos, queda claro que un enfoque cuidadoso y deliberado en la revisión y diseño de currículos y materiales educativos es esencial para fomentar la inclusión, la igualdad y el respeto a la diversidad en el ámbito educativo. Las recomendaciones de la CIDH y el Comité de los Derechos del Niño proporcionan una base sólida para guiar a los Estados hacia la creación de entornos educativos que promuevan la igualdad de oportunidades y la erradicación de la discriminación. |

### **Causa directa 4: Presencia de barreras institucionales, sistemáticas y estructurales de discriminación**

Una última causa del problema de la desigualdad y discriminación estructural en el ejercicio pleno de los derechos humanos es la presencia de barreras institucionales, sistemáticas y estructurales de discriminación. Para analizar esta causa, es vital definir cada uno de estos conceptos:

* **Barreras institucionales**: son aquellos obstáculos que se presentan en el ejercicio del derecho a la participación ciudadana, generalmente sucede cuando: i) hay una intromisión injustificada al ejercicio del derecho mediante la regulación; ii) se genera un desconocimiento de los deberes de respetar, asegurar, proteger y promover por parte del Estado; y iii) se vulnera el alcance de universalidad y expansividad del principio de la participación inscrita en el modelo del Estado social de derecho.[[259]](#footnote-259) En ese sentido, las barreras institucionales abarcan las políticas y los procesos institucionales de la administración pública. Estas barreras se materializan en la poca eficacia en los mecanismos judiciales, la falta de información y la desconfianza.
* **Barreras sistemáticas:** son patrones de comportamiento que forman parte de las estructuras sociales y administrativas. Asimismo, crean o perpetúan una posición de desventaja a determinados grupos sociales a causa de su identidad, en muchos casos tienen vínculos con los diversos tipos de discriminación.[[260]](#footnote-260)
* **Barreras estructurales**: obedecen a las limitaciones sociales y culturales producto de diversos factores ideológicos e institucionales que sostienen variados estereotipos que promueven un acceso y trato diferenciado para hombres y mujeres, y demás grupos sociales y, en general, la existencia de un orden de género que impacta no sólo en el ámbito laboral, sino en todas las dimensiones de la vida humana.[[261]](#footnote-261)

La variante histórica es sumamente útil para reconstruir los procesos que originariamente generaron los problemas de exclusión. En dicha reconstrucción se observa cómo, con anterioridad, ciertos preconceptos, prejuicios y estereotipos estaban “naturalizados” por diferente tipo de justificaciones.[[262]](#footnote-262) Por ejemplo, respecto al caso de los pueblos indígenas en el Perú, las reconstrucciones históricas evidencian que discriminaciones relacionadas a la raza o cultura pueden rastrearse a lo largo de la historia colonial y republicana del país, lo que permite hablar de la identificación de “tres racismos”: uno colonial caracterizado por “justificaciones” religiosas y culturales de la exclusión; otro gestado a inicios de la República, con una “justificación” más cientificista; y finalmente un tercer racismo donde, por sobre todo, los filtros de la discriminación se producen a través de factores como la “educación y la posición económica”.[[263]](#footnote-263) Estas discriminaciones, en ocasiones, se manifiestan y refuerzan institucionalmente mediante decisiones de uno o varios actores estatales[[264]](#footnote-264), en lo que se puede denominar discriminación *institucional*.

En efecto, la discriminación institucional implica que, desde el Estado, antes que las personas, son las instituciones quienes discriminan. Pero estas, tanto instituciones jurídicas como políticas, no atentan contra el derecho a la igualdad de forma aislada. Lo hacen sostenidas por un conjunto de prácticas, actitudes, creencias, y hasta ideales normativos, que provienen principalmente de las relaciones culturales, históricas, económicas y políticas que se van moldeando y asentando en la propia estructura de la sociedad, y que, por ello, son tan complejas de modificar.

En ese sentido se sostiene que “[p]ara caracterizar las violaciones sistémicas o estructurales de derechos se debe tener en consideración que en estos casos es la organización del Estado (la institucionalidad) la que permite y facilita las violaciones de los derechos y libertades fundamentales de ciertos grupos de la población”.[[265]](#footnote-265) Así, instituciones como el parlamento, el sistema de justicia, y el propio gobierno, están sostenidas por “estructuras jurídicas y políticas” que “funcionan sobre la base de ciertos estándares culturales que hacen posible mantener vigentes dichas prácticas violatorias, en particular, la invisibilización de los derechos de los grupos desprotegidos; [por lo que], los esfuerzos para hacer frente a estas violaciones deben apuntar tanto a las condiciones jurídicas y políticas como a las culturales, que hacen posible que estas violaciones sistémicas ocurran”.[[266]](#footnote-266)

Lo anterior implica que las violaciones a los derechos de las personas se dan no solamente desde las manifestaciones formales del poder del Estado, como las normas o decisiones que se materializan en instrumentos con carácter vinculante, sino también mediante el discurso. Es el caso de, por ejemplo, la población migrante, que muchas veces es estigmatizada en el discurso no solamente ciudadano, sino también en el discurso oficial de las autoridades políticas. Cuando desde el discurso de las autoridades políticas se aborda el problema de la migración partiendo de un enfoque de seguridad ciudadana y no de uno de integración, se establece un sentido común en el cual se genera una imagen negativa sobre el colectivo, propiciando situaciones de discriminación y afectación de derechos.

No obstante, de todas las condiciones jurídicas y políticas que permeabilizan las vulneraciones sistemáticas de discriminación en el Perú, hay unas que pueden ser reconocidas con mucho mayor facilidad. Son aquellas que se encuentran en el marco de la ley o de las decisiones administrativas, y que si bien pueden ser denunciadas de forma inmediata como vulneraciones contra la dimensión formal del principio de igualdad (trato igualitario de la ley), su modificación o eliminación se enfrenta a fuertes obstáculos.

Son extensos los esfuerzos de los órganos internacionales de vigilancia de los derechos humanos para insistir en el deber que tiene el Estado peruano de revisar su normativa y de desterrar disposiciones o esquemas discriminatorios de los derechos de los más vulnerables. Así, pueden mencionarse las *Observaciones finales* del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial del 2018, donde se instó al Estado peruano a revisar “todas las medidas administrativas y legislativas susceptibles de afectar derechos”.[[267]](#footnote-267) En el mismo sentido, el Comité de Derechos Humanos, en sus *Observaciones finales* del 2013, recomendó al Perú a “modificar su legislación para prohibir la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género”.[[268]](#footnote-268) De otro lado, pueden citarse también las *Observaciones finales* del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del 2012, que recomendó al Estado que modifique normas como la “Ley que aprueba las normas de promoción del sector agrario (Nº 27360) para garantizar que a los trabajadores del sector de las exportaciones agrícolas no se les pague un sueldo inferior al salario mínimo nacional [y] no se les exija cumplir un horario laboral excesivo”, así como “el Código Penal para despenalizar los abortos en los casos de embarazos resultantes de violaciones”.[[269]](#footnote-269)

Si bien, desde la emisión de todas esas observaciones internacionales —y muchas otras similares— hasta la actualidad, el Estado ha ido avanzando en la revisión y modificación de su normativa discriminatoria, así como en la emisión de nuevas normas que visibilizan y sancionan adecuadamente situaciones particulares de discriminación, lo cierto es que el trabajo aún sigue siendo muy deficiente. Esto sobre todo porque, aun cuando muchas de las normas que presentan resistencia al cambio (como por ejemplo las referidas al matrimonio entre personas del mismo sexo, la penalización del aborto, o normas laborales con tratos desiguales injustificados) están enmarcadas en desacuerdos políticos o sociales profundos, nada justifica que el Estado siga permitiendo —o no realice los esfuerzos suficientes para evitar— que la ley y las instituciones públicas sean las que discriminen.

Al respecto, es posible hacer referencia a algunos de los temas más emblemáticos. Por ejemplo, uno de los ámbitos donde se han dado pasos muy importantes, pero aun la labor siendo ardua, es el sector mujer. Normas como la Ley Nº 30709, Ley que prohíbe la discriminación remunerativa entre varones y mujeres, emitida en el 2017, o la reforma política para garantizar paridad y alternancia de género en las elecciones, Ley 31030, promovida por el Poder Ejecutivo y aprobada en el 2020, constituyen pasos trascendentales en la lucha contra la discriminación por razones de género. No obstante, el panorama aún se presenta bastante complejo, no solo debido a la necesidad de encontrar mecanismos idóneos para vigilar el cumplimiento de las normas, sino también por la existencia de otros múltiples espacios de la ley que permeabilizan taras de discriminación estructural contra dicho grupo.

Respecto de lo primero puede mencionarse, por ejemplo, el dato recogido por el informe del INEI *Brechas de Género 2020*, donde se observa que las mujeres peruanas si bien “han tenido avances importantes en lograr la igualdad con los hombres en el acceso a derechos básicos como la salud y la educación, todavía están relegadas cuando se trata de sus ingresos”.[[270]](#footnote-270) Se registra que, en promedio, las mujeres ganan 26.9% menos que los hombres que ocupan los mismos puestos o trabajan en el mismo rubro, siendo “[u]no de los motivos principales (…) que muchas de ellas trabajan menos horas, por dedicarse a sus familias”[[271]](#footnote-271), lo que puede añadirse a otros factores relacionados con el tipo de carrera o trabajo que pueden considerarse sesgadamente como “más masculinos”.[[272]](#footnote-272)

Pese a la existencia de una norma que sanciona el trato discriminatorio en la remuneración, es innegable que el problema de la brecha salarial entre hombres y mujeres está relacionado también con la existencia de diferencias injustificadas en las propias leyes en cuanto a división del trabajo de cuidado. Consideremos que, en el Perú, según la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (2010) que elaboraron el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) y el INEI, las mujeres invierten 24 horas semanales más que los hombres en la realización de actividades domésticas no remuneradas. Ante ello, basta ver solo como ejemplo la enorme desproporción que existe en el plazo de las licencias por maternidad y paternidad que se le otorga a las y los trabajadores en el Perú. Si bien en el 2018 se emitió la Ley N° 30807 que incrementa el periodo de la segunda, la diferencia sigue siendo sustancial (10 días para el padre en comparación a los 98 días para la madre). Es cierto que, en la región, Perú es uno de los países que otorga un plazo mayor; no obstante, en contraste con otros países en el mundo, en donde algunos de ellos han reconocido inclusive el mismo periodo de tiempo para ambos progenitores[[273]](#footnote-273), aún nos encontramos bastante atrás. No puede negarse que la realidad de la economía peruana, marcada por una profunda informalidad, obstaculiza cambios laborales necesarios como estos, aunque pequeños, con una enorme potencia simbólica; sin embargo, desde la mirada de los derechos humanos, la pauta está puesta para continuar trabajando.

Una situación similar se da en el caso de la participación de las mujeres en la política. Si bien la reforma sobre paridad de género en los cargos de elección popular del 2020 está reduciendo progresivamente la brecha en la autonomía de las mujeres en la toma de decisiones (hasta el último periodo congresal anterior a las elecciones del 2021, por ejemplo, la proporción de mujeres que integraban el parlamento nacional se registraba en 26.2%[[274]](#footnote-274)), aún persiste una multiplicidad de problemas relacionados con su participación. Por ejemplo, en el ámbito de los gobiernos locales y regionales a nivel nacional, la brecha es aún muy profunda: el INEI registra que en el periodo 2019/2022 la proporción de alcaldesas mujeres era tan solo del 4.8%, y de las mujeres regidoras del 29.9%. Esto se agrava aún más por la ausencia en el país de una norma que garantice, por lo menos institucionalmente, una mayor participación de las mujeres en los cargos públicos, como una política de acción afirmativa que les permita tener un “trato favorable [para] superar la situación de desigualdad real en que se encuentran”.[[275]](#footnote-275) El avance en el reconocimiento de derechos no puede avalar indiferentemente los retrocesos, y menos dejarlos al arbitrio de la coyuntura. Por tan solo poner un ejemplo al respecto, en el gabinete ministerial del 2020, el 42.1% estuvo conformado por mujeres[[276]](#footnote-276), mientras que en el primer gabinete ministerial del 2021 se incluyó a solo un 11% de mujeres, “lo más lejos que hemos estado de la paridad desde el año 2001”.[[277]](#footnote-277)

Otro ámbito donde la discriminación institucional se ve a gran escala, no solo por la presencia de normas que discriminan, sino también —y más grave aún— por la emisión de decisiones de entidades que ostentan entre sus funciones el velar por la protección de los derechos, es el caso de la población LGBT en el Perú. Pese a sus intensas luchas, solo en el año 2020, a partir de una demanda de amparo presentada por Promsex, se pudo lograr la emisión de una orden judicial dirigida al RENIEC para que implemente un procedimiento administrativo que permita a las personas trans e intersex el cambio de nombres, sexo e imagen en sus respectivos DNI, y así proteger y garantizar su identidad de género.

Ello, pese a que desde el 2017, la Corte IDH, a través de su Opinión Consultiva OC-24/17, venía insistiendo en la obligación de los Estados parte —entre ellos el Perú— de establecer los procedimientos adecuados para garantizar el derecho a la identidad en conformidad con el marco interamericano. Y, asimismo, pese a que el propio Poder Ejecutivo, a través de la CONACOD, en un informe del 2019 había resaltado la necesidad de que sea el RENIEC quien se encargue de “establecer un procedimiento adecuado, sencillo y rápido”, y no los jueces a través de procesos sumarísimos debido a “la incertidumbre a la que se ven sometidas las personas [trans e intersex] en busca de tutela de sus derechos básicos”.[[278]](#footnote-278) Frente al constante rechazo por parte de la administración pública para dar una respuesta expeditiva ante esta discriminación y vulneración del derecho a la identidad, en el 2020 el Poder Judicial declaró “la existencia de un estado de cosas inconstitucionales, que reconoce la vulneración masiva de los derechos de las personas trans e intersex”[[279]](#footnote-279) en el Perú.

Un último ejemplo está relacionado con los pueblos indígenas. En este caso, además de advertirse que la discriminación es histórica y sobre la base de criterios étnicos y culturales, se aprecia que, institucionalmente, se encuentran expuestos a situaciones de desprotección. Es el claro caso de la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 03066-2019-PA/TC, que consideró que la consulta previa no es un derecho fundamental, lo que significó un gran retroceso en la protección de derechos de los pueblos indígenas, así como, un hecho que los mantiene en una situación de vulnerabilidad frente a otros grupos sociales.

Finalmente, podemos establecer que existe una relación causal en la que las barreras institucionales, sistemáticas y estructurales tienen un impacto negativo en la realización de los derechos, especialmente en los grupos considerados de especial protección. Estos grupos se encuentran en una posición de desventaja en comparación con otros que no enfrentan factores de vulnerabilidad. La existencia de obstáculos no justificados o de barreras institucionales de facto representa una limitación para todos los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos. Sin embargo, estos obstáculos podrían ser superados, aunque con dificultad, por individuos que tienen características favorables en comparación con aquellos que no las tienen. Asimismo, esta situación incluso se vuelve más grave en casos en los que confluyen simultáneamente factores de vulnerabilidad e impacto gravemente en el goce de derechos.

|  |  |
| --- | --- |
| **Causa directa 4:** | **Presencia de barreras institucionales, sistemáticas y estructurales de discriminación** |
| **Relación de causalidad** | Podemos establecer que existe una relación causal en la que las barreras institucionales, sistemáticas y estructurales tienen un impacto negativo en la realización de los derechos, especialmente en los grupos considerados de especial protección. Estos grupos se encuentran en una posición de desventaja en comparación con otros que no enfrentan factores de vulnerabilidad. La existencia de obstáculos no justificados o de barreras institucionales de facto representa una limitación para todos los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos. Sin embargo, estos obstáculos podrían ser superados, aunque con dificultad, por individuos que tienen características favorables en comparación con aquellos que no las tienen. Asimismo, esta situación incluso se vuelve más grave en casos en los que confluyen simultáneamente factores de vulnerabilidad e impacto gravemente en el goce de derechos. |
| **Situación actual** | Las investigaciones en el ámbito social han mostrado cómo ciertas instituciones y sistemas perpetúan desigualdades al discriminar a determinados grupos en lo que respecta al acceso a recursos y oportunidades. Un ejemplo que ilustra este fenómeno es la persistencia de las desigualdades de ingresos según el género.  El informe "Brechas de Género 2020" del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) subraya que, a pesar de los avances de las mujeres peruanas en cuanto a igualdad de acceso a la salud y educación, todavía enfrentan desigualdades significativas en términos de ingresos. En promedio, las mujeres ganan un 26.9% menos que los hombres en roles y áreas laborales similares. Esta disparidad tiene raíces en múltiples factores.  Uno de los aspectos que contribuyen a esta brecha es que muchas mujeres trabajan menos horas debido a responsabilidades familiares, lo que a menudo se relaciona con roles tradicionalmente asignados por género en la crianza y cuidado de la familia. Además, otros factores, como la elección de la carrera o empleo, también pueden influir en esta desigualdad, especialmente en campos que han sido percibidos históricamente como "más masculinos". Las elecciones profesionales influyen en las oportunidades de empleo y en las perspectivas de ascenso, afectando directamente los ingresos que una persona puede obtener.  Estos hallazgos resaltan la necesidad de implementar políticas y medidas que aborden estas desigualdades persistentes en los ingresos por género. Es fundamental fomentar un entorno en el que las elecciones de carrera y empleo sean libres de estereotipos de género y en el que las responsabilidades familiares sean equitativamente compartidas. Al comprender la complejidad de los factores que contribuyen a estas desigualdades, se pueden tomar acciones más efectivas para avanzar hacia una sociedad más justa e igualitaria. |

#### **Causa indirecta 4.1: Altos niveles de corrupción en la provisión de servicios al ciudadano**

Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas, “la corrupción en sí misma puede considerarse un obstáculo estructural para el disfrute de [los] derechos”, pues “según su grado de penetración y modalidad”[[280]](#footnote-280) puede tener un impacto devastador en dos aspectos relacionados con los mismos. Por un lado, afecta “la disponibilidad, calidad y accesibilidad —sobre la base de la igualdad— de los bienes y servicios vinculados a los derechos humanos”, y, por otro lado, “socava el funcionamiento y la legitimidad de las instituciones y los procesos, las normas del Estado de derecho y, en última instancia, del Estado mismo”.[[281]](#footnote-281)

Lo anterior, puede explicar la relación que existe entre las instituciones que son percibidas como las más corruptas por la población peruana, y aquellas que más desconfianza generan en los ciudadanos respecto a la protección de sus derechos. En relación con ello y, conforme a la ENDH 2019, el Poder Judicial y el Congreso se encuentran en las últimas posiciones de instituciones confiables para la ciudadanía. Así, menos de la quinta parte (18%) de las personas confía en que el primero vaya a defender sus derechos, mientras que solo el (9%) de ciudadanos confía en que el segundo lo hará. Esta información puede ser contrastada con los resultados de una encuesta realizada por Proética en el 2019, en la que se observa que tanto el Poder Judicial como el Congreso de la República son percibidas como las instituciones más corruptas del país[[282]](#footnote-282). Asimismo, en marzo de 2020, según el nivel de confianza en las instituciones del país, medido por el INEI, las dos instituciones mencionadas previamente se encuentran en los cuatro últimos puestos, con un nivel de desconfianza del 82.3% para el caso del Poder Judicial y 91.2% para el Congreso.[[283]](#footnote-283)

Cabe precisar que la corrupción no solo es una causa de vulneración de los derechos humanos, sino que, además, puede en sí misma configurar una violación a los mismos. Al respecto, la CIDH ha sostenido que este segundo tipo de situaciones “corresponde a aquellas en que mediante actos de corrupción se incumplen directamente las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos”.[[284]](#footnote-284) Es el caso, por ejemplo, de la falta de transparencia activa y de garantía del ejercicio del derecho de acceso a la información de las y los ciudadanos, lo cual atenta al principio de publicidad en la gestión pública y fortalece la cultura del secreto, generando espacios propicios para la corrupción. Por otro lado, cuando la corrupción actúa como causa indirecta, es necesario observar “la relación contextual entre [dicho] fenómeno y las violaciones de derechos humanos, esto es, las distintas formas en que se presenta la corrupción (…) y su vínculo con distintos tipos de violaciones de derechos humanos”, por lo que resulta clave “prestar atención a la forma en que diversos contextos de corrupción facilitan y/o fomentan la vulneración de derechos humanos”.[[285]](#footnote-285)

Ahora bien, es importante distinguir cuál es el tipo de relación dominante presente en el Perú, específicamentre entre los mencionados contextos de corrupción y la desprotección de los derechos. Es así que, debido a la recuperación y restablecimiento de la democracia a inicios de la década del 2000 hasta la actualidad, no puede hablarse necesariamente de un vínculo entre la corrupción y violaciones masivas o sistemáticas de derechos[[286]](#footnote-286). Sin embargo, cabe señalar que dicho vínculo está marcado por un carácter estructural, y, si bien hace que la relación de causalidad sea “menos evidente, está igualmente presente”, pues “[p]or una parte, (…) la corrupción aislada afecta en forma agravada a sectores desaventajados que pueden ser objeto de prácticas extorsivas de distinta naturaleza; [y, por otra parte], casos de gran corrupción y macro corrupción también tienen un impacto en estos grupos, debido a que en su mayoría los fondos que se sustraen del erario público son precisamente aquellos destinados a estos sectores prioritarios de las políticas sociales del Estado.”[[287]](#footnote-287)

Respecto a esto último, es importante hacer énfasis que, en el Perú, según el reporte de la Contraloría General de la República, “en el 2019 las pérdidas por corrupción e inconducta funcional ascendieron a 23,297 millones de soles, mientras que en el 2020 estas habrían alcanzado los 22,059 millones de soles”[[288]](#footnote-288); estos montos representan aproximadamente el 3% del PBI.

Si relacionamos estos datos con otros hallazgos de la ENDH 2019, el vínculo entre el costo de la corrupción con la protección deficiente de los derechos puede observarse con mayor claridad. De acuerdo con la ENDH 2019, la corrupción es percibida mayoritariamente como el principal problema que impide que se respeten adecuadamente los derechos humanos en el Perú. De otro lado, los dos derechos que son considerados como los más importantes para los peruanos y peruanas son la educación y la salud, sin embargo, el 57% y 62% de la población considera que el Estado hace poco o nada por garantizar estos derechos respectivamente. Esta percepción puede explicarse, entre otras razones, por las deficiencias en los servicios de educación y salud, generadas en su mayoría por la limitada inversión que el Estado realiza en ambos sectores. Hasta antes de la pandemia del Covid-19, el Estado invertía alrededor del 3.82% del PIB en educación[[289]](#footnote-289), mientras que en salud el gasto llegaba aproximadamente al 2.40% del PBI[[290]](#footnote-290); es decir, en promedio, el Estado invertía en la protección de cada uno de estos derechos la misma cantidad que perdía debido a la corrupción.

Datos como estos, analizados de forma global, evidencian que hoy más que antes “la ciudadanía es consciente de (…) cómo la clase política y muchas autoridades se corrompieron y robaron al Estado en las obras públicas y en los servicios que deberían recibir los ciudadanos”[[291]](#footnote-291), por ello, la población se ha vuelto menos tolerante frente a estos sucesos, debido a las “consecuencias negativas [que la corrupción trae] para el desarrollo del país y la protección de los derechos humanos de toda la ciudadanía”.[[292]](#footnote-292)

Como demuestran empíricamente algunos estudios, “los países que tienen altas tasas de corrupción (o altos niveles de percepción de corrupción) son también los países con un registro pobre de protección de los derechos humanos”[[293]](#footnote-293). Para medir el nivel de causalidad, sin embargo, se requieren de mayores herramientas, sobre todo debido al carácter estructural del problema que dificulta muchas veces comprender la forma en que la corrupción distorsiona las garantías de los derechos. Sobre este punto es importante considerar nociones como la *discriminación indirecta* y la *discriminación pasiva.[[294]](#footnote-294)* La primera herramienta permite reconocer aquellas situaciones en las que la corrupción forma parte del contexto de algunas políticas de Estado que parecieran ser no discriminatorias, “pero que, en realidad, afecta[n] de manera desproporcionada a ciertos grupos de la población de forma negativa”[[295]](#footnote-295) debido a los efectos indirectos generados por privilegios o jerarquías de origen corrupto. Asimismo, el concepto de *discriminación pasiva* le permite al Estado identificar aquellos casos en los que la no reacción o prevención del acto corruptivo puede conllevar a gran escala, secuelas para la protección de derechos.

Hasta aquí se ha enfatizado uno de los aspectos del vínculo entre corrupción y derechos humanos, donde el impacto en estos depende de mecanismos para medir todas las consecuencias negativas que genera, a gran escala, aquella. Un aspecto distinto del vínculo tiene que ver con una consecuencia más directa en los derechos, y que sucede a escalas más pequeñas. Al respecto, la CIDH señala que este tipo de vínculo se observa principalmente en afectaciones a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, y “se da cuando [por ejemplo] para acceder a un servicio del Estado las personas se ven exigidas en la práctica de pagar sobornos o entregar algún tipo de prebenda al funcionariado público”.[[296]](#footnote-296) Así, “[l]as personas que no los pagan quedan excluidas o ven demorado el acceso al goce de sus derechos sociales”, mientras que “quien paga por acceder a un servicio público o para mejorar la atención, obtiene un privilegio que no es legítimo”.[[297]](#footnote-297) Este tipo de tratos, en definitiva, terminan generando profundas discriminaciones.

Por ahora, resulta indispensable hacer mención a algunos de los avances más importantes que se han dado en el Perú para afrontar el problema de la corrupción, y algunos puntos de la vasta agenda que aún queda pendiente. En el 2017, fue aprobada en el país la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción[[298]](#footnote-298), cuya formulación fue conducida por la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, activada con la finalidad de generar un “espacio de articulación y coordinación entre instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil” para “proponer políticas de corto, mediano y largo plazo dirigidas a prevenir y combatir la corrupción en el país”.[[299]](#footnote-299) Resulta importante anotar que esta Política recoge la definición sobre *corrupción* formulada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas, la cual incluye la conexión con los derechos indicando que la corrupción es “[e]l mal uso del poder público o privado para obtener un beneficio indebido; económico, no económico o ventaja; directa o indirecta; por agentes públicos, privados o ciudadanos; vulnerando principios y deberes éticos, normas y derechos fundamentales ”. Asimismo, la Política considera también como uno de los efectos de la corrupción el impacto negativo “que produce (…) frente al disfrute de los derechos humanos”.

A fin de contener la discriminación pasiva, para prevenir el acto corruptivo, mediante el Decreto Supremo N° 044-2018-PCM se aprobó el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021, disponiendo que las máximas autoridades de las entidades públicas serían las responsables de su implementación; además de velar por su ejecución, cumplimiento y financiamiento. En su numeral IV, este plan propuso como estrategia de implementación del sistema de integridad pública nacional, un “Modelo de Integridad para entidades del Sector Público”, estructurada en nueve componentes:

1. Compromiso de la Alta Dirección
2. Gestión de riesgos
3. Política de integridad
4. Transparencia, datos abiertos y rendición de cuentas
5. Control interno, externo y auditoria
6. Comunicación y capacitación
7. Canal de denuncias
8. Supervisión y monitoreo del modelo de integridad pública
9. Encargado del modelo de integridad pública.

Para que este modelo este orientado a resolver los problemas públicos y pueda contener los altos niveles de corrupción en la provisión de servicios al ciudadano, fue necesario que los tres niveles de gobierno, conforme a sus fueros y competencias aprueben un modelo de integridad específico a fin de dotar el valor público y eficacia a sus acciones preventivas.

Además, otros avances importantes reconocidos en el informe *Corrupción y derechos humanos* del 2019 de la CIDH, son: la creación de las Fiscalías Especializadas en Delitos de Corrupción de Funcionarios del Ministerio Público; el fortalecimiento y la promoción de marcos normativos que fomentan el compromiso con la ética en la función pública[[300]](#footnote-300); la emisión de medidas de protección para denunciantes de actos de corrupción[[301]](#footnote-301); la modificación del Código Penal para sancionar penalmente los actos de corrupción cometidos entre privados, que afecten el normal desarrollo de las relaciones comerciales y la competencia leal entre empresas[[302]](#footnote-302); la emisión de una ley que busca proponer una adecuada vía para que se canalicen los recursos económicos para las organizaciones políticas y las campañas electorales, así como reducir las desigualdades en la captación de recursos, y los riesgos de la vulnerabilidad de las organizaciones políticas ante las fuentes del dinero ilícito.[[303]](#footnote-303)

Pese a todos los avances, las tareas pendientes aún son múltiples. Un trabajo reciente que formula medidas detalladas y específicas para cada uno de los temas relevantes de la agenda se encuentra en la plataforma *Agenda anticorrupción Perú: Por un Bicentenario con integridad* desarrollada por Proética.[[304]](#footnote-304) Se destacan como temas que preocupan a la ciudadanía en materia de corrupción los siguientes: mega inversión pública, contrataciones públicas, transparencia, protección a denunciantes, investigaciones, sistemas de control, ética pública, crímenes ambientales, financiamiento político, y servicio civil. En cada uno de ellos se ofrece un balance entre los avances y las tareas pendientes por trabajar.

En esa misma línea, es posible afirmar que, como relación causal, la corrupción puede contribuir a la perpetuación de la discriminación estructural y a profundizar las desigualdades persistentes, al socavar aún más la igualdad de acceso de derechos, especialmente aquellos que son económicos, sociales y culturales. Ello debido a que los grupos de especial protección son quienes tienen más dificultades de acceso a estos derechos, por las diferentes barreras institucionales que se les impone y además por la falta de disponibilidad de servicios, derivadas en su mayor parte por actos de corrupción. De acuerdo con la Contraloría General de la República, los recursos públicos perdidos por corrupción en 2022[[305]](#footnote-305) habrían cubierto la brecha de pobreza en Perú. El perjuicio estimado ascendió a S/ 24 419 millones y representó el 13.4% del gasto total consolidado; es decir, de cada S/ 100 se pierden S/ 13.4 por la corrupción. Tal es así que el dinero que se pierde por corrupción alcanzaría para completar el monto que les falta a las familias pobres para cubrir una canasta básica de alimentos y otros para su hogar, durante un poco más de dos años.

Si los recursos destinados a servicios esenciales se desvían en actos de corrupción, es probable que los grupos de especial protección sean los más afectados, puesto que enfrentan barreras en el acceso a estos servicios, por su condición de vulnerabilidad. La condición de vulnerabilidad puede ser agravada al negar el acceso a servicios de calidad, perpetuando las desigualdades.

|  |  |
| --- | --- |
| **Causa indirecta 4.1:** | **Altos niveles de corrupción en la provisión de servicios al ciudadano** |
| **Relación de causalidad** | La corrupción puede contribuir a la perpetuación de la discriminación estructural y a profundizar las desigualdades persistentes, al socavar aún más la igualdad de acceso de derechos, especialmente aquellos que son económicos, sociales y culturales. Ello debido a que los grupos de especial protección son quienes tienen más dificultades de acceso a estos derechos, por las diferentes barreras institucionales que se les impone y además por la falta de disponibilidad de servicios, derivadas en su mayor parte por actos de corrupción. De acuerdo con la Contraloría General de la República, los recursos públicos perdidos por corrupción en 2022 habrían cubierto la brecha de pobreza en Perú. El perjuicio estimado ascendió a S/ 24 419 millones y representó el 13.4% del gasto total consolidado; es decir, de cada S/ 100 se pierden S/ 13.4 por la corrupción. Tal es así que el dinero que se pierde por corrupción alcanzaría para completar el monto que les falta a las familias pobres para cubrir una canasta básica de alimentos y otros para su hogar, durante un poco más de dos años.  Si los recursos destinados a servicios esenciales se desvían en actos de corrupción, es probable que los grupos de especial protección sean los más afectados, ya que enfrentan barreras en el acceso a estos servicios, por su condición de vulnerabilidad. La condición de vulnerabilidad puede ser agravada al negar el acceso a servicios de calidad, perpetuando las desigualdades. |
| **Situación actual** | La estrecha relación entre las instituciones percibidas como corruptas por la población peruana y la falta de confianza en la protección de los derechos es evidente y respaldada por diversas fuentes de información. De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Derechos Humanos (ENDH) 2019, tanto el Poder Judicial como el Congreso ocupan los últimos lugares en términos de confianza ciudadana. Apenas un 18% confía en la capacidad del Poder Judicial para salvaguardar sus derechos, mientras que solo un 9% confía en el Congreso. Estos hallazgos coinciden con una encuesta realizada por Proética en 2019, que identifica al Poder Judicial y al Congreso como las instituciones más afectadas por la corrupción. Además, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) señala que estas instituciones registran niveles extremadamente altos de desconfianza, con un 82.3% de desconfianza para el Poder Judicial y un 91.2% para el Congreso en marzo de 2020.  Esta evidencia se ve fortalecida por la información recolectada en los talleres descentralizados llevados a cabo en diversas regiones. Las mesas regionales de Loreto (08.07.2022), Piura (04.07.2022), Ayacucho (01.07.2022), Lima Metropolitana (30.06.2022), Madre de Dios (28.06.2022), Ica (23.06.2022) y Cajamarca (22.06.2022) refuerzan el patrón observado a nivel nacional. La desconfianza en las instituciones gubernamentales, especialmente aquellas asociadas con la justicia y la legislación, es una preocupación compartida en diferentes regiones del país.  Estos datos resaltan la interconexión entre la corrupción institucional y la falta de confianza en la capacidad de las instituciones para proteger los derechos de todos los ciudadanos, lo que resulta en una desigualdad de acceso a la justicia y a la igualdad de oportunidades. La combinación de la percepción de corrupción y la falta de confianza alimenta un ciclo de discriminación estructural y desigualdad, subrayando la importancia de abordar tanto la corrupción como la restauración de la confianza ciudadana en las instituciones como parte fundamental para garantizar los derechos humanos en su diversidad. |

#### **Causa indirecta 4.2: Limitada formación de la ciudadanía y servidores públicos en derechos humanos y en las instituciones de la democracia y el Estado de Derecho**

Durante las consultas públicas que realizó el MINJUSDH entre los meses de mayo y agosto de 2022, un elemento que fue constantemente mencionado por la sociedad civil y representantes de organismos estatales en los territorios fue la limitada formación en derechos, tanto entre la ciudadanía como entre los servidores públicos. En efecto, dos situaciones constantemente mencionadas fueron:

* + El desconocimiento por parte de los ciudadanos de los derechos humanos que los amparan. En particular, se señaló que las personas conocen, en un nivel teórico o general qué derechos tienen, pero desconocen sus implicancias prácticas y los mecanismos para defenderse o hacer respetar su derecho ante una situación de vulneración. Ello haría que los ciudadanos sean más vulnerables a sufrir situaciones de discriminación por parte de otras personas y del propio Estado.
  + El desconocimiento por parte de los servidores públicos sobre sus deberes, como agentes estatales, y sobre los derechos de los ciudadanos que son usuarios de los servicios provistos o regulados por el Estado. En particular, se señaló que los servidores públicos, sobre todo en áreas rurales, incumplían con el respeto de los derechos de los usuarios de los servicios públicos (por ejemplo, en el caso del servicio de salud), teniendo comportamientos que eran calificados como “abusivos” o “poco empáticos”.

Un ejemplo que se puede mencionar acá es el de la Educación Sexual Integral. Es de alta relevancia considerar al respecto que una de las causas que impiden la erradicación de enfermedades de transmisión sexual está referida al acceso limitado e inadecuado a la Educación Sexual Integral. En el caso particular de las niñas, adolescentes y mujeres jóvenes, pese a que “la información correcta sobre la sexualidad puede ayudar[las] a que se protejan a sí mismas y prevengan la infección de VIH”, no tienen el acceso adecuado a dicha información, entre otras razones, porque “los procesos educativos contribuyen a la violencia basada en género y limitan a las mujeres en su derecho de acceso a (…) la salud sexual”.[[306]](#footnote-306)

Asimismo, la encuesta ENAHO 2019-2020 muestra que el desconocimiento de las instituciones de la democracia es significativo. A nivel nacional, apenas más de la mitad de la población (53.7%) tiene conocimiento o información acerca de la democracia. Por área de residencia, el conocimiento de la democracia es mayor en el área urbana (60.0%) que en el área rural (26.0%), precisamente el ámbito más expuesto a la vulnerabilidad en cuanto a acceso y ejercicio de los derechos fundamentales. En cuanto a la variable sexo, los hombres (62.0%) tienen más conocimiento de la democracia que las mujeres (47.0%), y considerando el nivel de educación, se tiene que, a mayor nivel de educación, mayor conocimiento de la democracia. Entre los que cuentan con primaria, solo el 15.8% tiene conocimiento de la democracia, mientras que quienes cuentan con nivel universitario, el 84.1% tiene conocimiento de la democracia.

**Tabla N° 14**

**Perú: Conocimiento de la democracia por área de residencia y características demográficas**

**Semestre octubre 2019 – marzo 2020**

**(Porcentaje)**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **¿Sabe usted qué es democracia?** | **Nacional** | **Área de Residencia** | | **Sexo** | | **Nivel Educativo** | | |
| **Urbana** | **Rural** | **Hombre** | **Mujer** | **Primaria** | **Secundaria** | **Universitaria** |
| Sí conoce | 53,7 | 60,0 | 26.0 | 62.0 | 47,0 | 15.8 | 49.1 | 84.1 |
| No conoce | 46,3 | 40,0 | 74.0 | 38,0 | 53,0 | 84.2 | 50.9 | 15.9 |

**Fuente:** Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)- Encuesta Nacional de Hogares. Módulo: Gobernabilidad, Democracia y Transparencia.

**Gráfico N° 23**

**Perú: Conocimiento de la democracia por área de residencia y características demográficas.   
Semestre octubre 2019- marzo 2020 (Porcentaje)**

**Fuente**: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)- Encuesta Nacional de Hogares. Módulo: Gobernabilidad, Democracia y Transparencia.

El conocimiento de las instituciones del sistema democrático entre el campo y la ciudad es muy llamativo en la medida que la cifra de conocimiento en las zonas urbanas (60%) es más del doble respecto de las zonas rurales (26%). Además, destaca que la brecha entre hombres (62%) y mujeres (47%) es también significativa. A ello se suma la brecha por nivel educativo, en donde la brecha entre quienes solo tienen educación primaria comparado con quienes tienen educación superior es abismal (casi un 70%). Aunque el gráfico no presenta información al respecto, es de esperar que, dentro de la población rural, las mujeres que tiene nivel educativo de solo primaria presenten un mayor desconocimiento frente a otros ciudadanos. Solo estos datos ponen en la agenda la necesidad de articular esfuerzos con gobiernos regionales y locales en campañas y/o programas de educación ciudadana sobre el sistema democrático y, desde luego, los derechos humanos. No es casual por ello que los mayores índices de desaprobación de las instituciones del Estado se encuentran en los lugares más alejados del país (INEI 2020).

En consecuencia, es posible afirmar que la relación causal con el problema público radica en que la ausencia de educación en derechos humanos, fundamentos de la democracia y el Estado de Derecho tanto en la ciudadanía como en los funcionarios públicos puede dar lugar al desconocimiento o la subestimación de la relevancia de la igualdad y la no discriminación. Esta comprensión limitada de los derechos humanos y los valores democráticos puede conllevar a la adopción de políticas e instituciones que perpetúan la desigualdad y la discriminación, no reconociendo las necesidades y derechos de todos los grupos, especialmente de aquellos de especial protección.

La carencia de instrucción en derechos humanos puede resultar en la continuación de estereotipos y prejuicios en la toma de decisiones y en la formulación e implementación de políticas que no consideran el enfoque en derechos humanos por ausencia de conocimiento por parte de los funcionarios, situación que refuerza barreras discriminatorias.

De otro lado, la falta de conocimiento acerca del funcionamiento de las instituciones democráticas y del Estado de Derecho puede resultar en la falta de participación activa y en la omisión de denunciar prácticas discriminatorias y desiguales. Esta carencia en la formación también puede llevar a la aceptación pasiva de la discriminación y la desigualdad, ya que tanto las personas como los funcionarios públicos carecen de las herramientas necesarias para identificar y abordar tales problemas.

En síntesis, la limitada formación en derechos humanos y en los aspectos esenciales de la democracia y el Estado de Derecho en la ciudadanía y en los servidores públicos conlleva la existencia de barreras institucionales, sistémicas y estructurales de discriminación. La carencia de un conocimiento y comprensión adecuados puede dar lugar a políticas y prácticas que perpetúan la desigualdad y la discriminación en el ejercicio de los derechos humanos de las personas en toda su diversidad.

|  |  |
| --- | --- |
| **Causa indirecta 4.2:** | **Limitada formación de la ciudadanía y servidores públicos en derechos humanos y en las instituciones de la democracia y el Estado de Derecho** |
| **Relación de causalidad** | La ausencia de educación en derechos humanos, fundamentos de la democracia y el Estado de Derecho tanto en la ciudadanía como en los funcionarios públicos puede dar lugar al desconocimiento o la subestimación de la relevancia de la igualdad y la no discriminación. Esta comprensión limitada de los derechos humanos y los valores democráticos puede conllevar a la adopción de políticas e instituciones que perpetúan la desigualdad y la discriminación, no reconociendo las necesidades y derechos de todos los grupos, especialmente de aquellos de especial protección.  La carencia de instrucción en derechos humanos puede resultar en la continuación de estereotipos y prejuicios en la toma de decisiones y en la formulación e implementación de políticas que no consideran el enfoque en derechos humanos por ausencia de conocimiento por parte de los funcionarios, situación que refuerza barreras discriminatorias.  De otro lado, la falta de conocimiento acerca del funcionamiento de las instituciones democráticas y del Estado de Derecho puede resultar en la falta de participación activa y en la omisión de denunciar prácticas discriminatorias y desiguales. Esta carencia en la formación también puede llevar a la aceptación pasiva de la discriminación y la desigualdad, ya que tanto las personas como los funcionarios públicos carecen de las herramientas necesarias para identificar y abordar tales problemas.  En síntesis, la limitada formación en derechos humanos y en los aspectos esenciales de la democracia y el Estado de Derecho en la ciudadanía y en los servidores públicos conlleva la existencia de barreras institucionales, sistémicas y estructurales de discriminación. La carencia de un conocimiento y comprensión adecuados puede dar lugar a políticas y prácticas que perpetúan la desigualdad y la discriminación en el ejercicio de los derechos humanos de las personas en toda su diversidad. |
| **Situación actual** | La Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) 2019-2020 revela un alarmante desconocimiento de las instituciones democráticas. A nivel nacional, solo el 53.7% de la población está familiarizada con el concepto de democracia. Además, se observa una disparidad en el conocimiento entre áreas urbanas (60.0%) y rurales (26.0%), siendo este último un escenario en el que la vulnerabilidad en el acceso a los derechos es más pronunciada. La desigualdad de género también influye, ya que los hombres (62.0%) tienden a tener un mayor conocimiento en comparación con las mujeres (47.0%). Además, la educación juega un papel determinante: solamente el 15.8% de las personas con educación primaria poseen este conocimiento, mientras que el 84.1% de aquellas con educación universitaria lo tienen.  Es evidente que la falta de educación en derechos humanos puede llevar a subestimar la discriminación y la desigualdad, ya que las personas pueden no estar capacitadas para identificar formas sutiles de discriminación o para comprender plenamente la importancia de la igualdad en diversas esferas de la vida. Esta falta de conocimiento puede perpetuar actitudes y comportamientos discriminatorios y obstaculizar la lucha contra la desigualdad estructural.  La educación en derechos humanos es una herramienta esencial para fomentar una sociedad más justa e igualitaria. Proporciona a las personas las habilidades y los conocimientos necesarios para reconocer y abordar la discriminación en todas sus formas, así como para promover la igualdad y el respeto por la diversidad. La inversión en programas educativos que incorporen una perspectiva de derechos humanos es fundamental para combatir la ignorancia y la subestimación de la discriminación y la desigualdad. |

### **Efectos**

#### **Efecto 1: Discriminación múltiple y vulneración del derecho a una igual dignidad**

Consuelo Chacartegui (2010), señala que los fenómenos de discriminación múltiple se producen cuando en una misma persona o más frecuentemente, un grupo de personas se unen dos o más formas de discriminación, lo que les hace sustancialmente más vulnerables a los efectos provocados por ella. Asimismo, Fernando Rey Martínez, considera que la expresión “discriminación múltiple” describe aquel fenómeno en que los diferentes factores intervienen al mismo tiempo.

En ese sentido, de acuerdo con Salomé[[307]](#footnote-307), las personas pueden formar parte de varios grupos en desventaja sufriendo por ello formas agravadas y específicas de discriminación. Entonces se entiende que las personas a lo largo de la historia no solo se han visto sometidas por una característica, rasgo, condición o situación, sino que, los diferentes motivos pueden convergir agravando y maximizando las múltiples consecuencias.

Finalmente, es necesario mencionar, que a nivel nacional la Constitución Política que inspira nuestro ordenamiento jurídico señala en su artículo 1[[308]](#footnote-308) la importancia del respeto a la dignidad, entendida como cualidad esencial, inherente e inalienable. Por tal razón, cualquier vulneración a ella es injustificable y la discriminación múltiple antes referida se concibe como una vulneración a la noción de la dignidad de la persona en su interpretación más extensa y debe ser abordada desde un enfoque de derechos humanos.

#### **Efecto 2: Discriminación por razones de territorio y percepción de lejanía del Estado**

Arrambide[[309]](#footnote-309) señala que frases como “ausencia de Estado” o “poca presencia del Estado” transmiten en realidad una percepción de la ciudadanía. A pesar de los esfuerzos y el avance del Estado en sus funciones, los servicios que ofrece para que su presencia se note en todo su territorio todavía tienen un alcance limitado.

Así, por señalar un ejemplo, derechos humanos como el derecho a la educación muestra brechas territoriales. Al analizar la ruralidad y la lejanía[[310]](#footnote-310) en el ámbito educativo, se da cuenta de la precariedad de los servicios educativos rurales, mientras la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) expresa como dato preocupante que la pobreza como razón de inasistencia a la escuela. Y, respecto al derecho a la salud las cifras muestran que las ciudades de la costa sufren menos los impactos del acceso a derechos básicos.

En ese sentido, Del Carpio indica que, “a ninguna región en el Perú se le puede etiquetar o describir con un progreso social alto...” ello en el marco de los resultados del Índice de Progreso Social Regional del Perú 2022[[311]](#footnote-311), donde de las 26 regiones que fueron parte del proceso, trece (13) están en un nivel medio bajo y las otras trece (13) en un nivel bajo.

Por otro lado, según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)[[312]](#footnote-312), al año 2018 la percepción de sentirse discriminado era mayor en la región Puno (26.9%), seguido de Arequipa (23.3%).

En conclusión, la relación del acceso a los derechos y el disfrute de los servicios que ofrece el Estado a los(as) ciudadanos(as) se ve afectado por la zona geográfica donde residen o desarrollan.

**Gráfico N° 24  
Perú: Percepción de sentirse discriminado(a), según departamento (porcentaje)**

**Fuente:** INEI – ENAHO (2018).

#### **Efecto 3: Discriminación “circular” y vulneración del derecho a una vida libre de violencia**

La CIDH califica a este fenómeno como un “círculo de exclusión y violencia”[[313]](#footnote-313) pues las percepciones y generalizaciones negativas se repiten una y otra vez por diferentes canales, logrando reforzar todas las imágenes distorsionadas por los estereotipos exacerbados, profundizando la discriminación.

En tal sentido, la Corte IDH ha establecido que los estereotipos funcionan como detonadores para un “incremento de la vulnerabilidad de algunos grupos específicos”[[314]](#footnote-314), de modo que el Estado debe tomar “todas las medidas necesarias a corto, mediano y largo plazo para erradicar la discriminación, que es tanto causa como consecuencia de la violencia que enfrentan”.[[315]](#footnote-315)

Por ello, resulta de especial importancia el papel que cumplen las personas defensoras de derechos humanos, reconocidas como población de especial protección por el último Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021, lo que permitió una adecuada visibilización de los niveles de riesgo que enfrentan debido a sus actividades, lográndose inclusive la aprobación, en el 2021, de un Mecanismo Intersectorial y nacional para su protección.[[316]](#footnote-316) Todos estos esfuerzos tienen como objetivo, entre otros, combatir los altos niveles de estigmatización que en la actualidad se dirigen contra ellas.

Así, los estereotipos y las estigmatizaciones contra este grupo no solo generan un riesgo latente de vulneración a derechos como su vida e integridad física, sino que además tiene un impacto indirecto en la prevención y protección de los derechos de otros grupos de especial protección, pues las personas defensoras concentran sus actividades de manera específica en luchar a favor de cada uno de estos últimos.

Las situaciones de riesgo registradas hasta diciembre de 2022[[317]](#footnote-317), evidencian el carácter circular de los efectos de la discriminación basada en estereotipos, mientras más estigmatizados estén quienes defienden derechos humanos en el Perú, menos protegidos estarán los demás grupos vulnerables frente a los efectos de las actitudes negativas y prejuicios que se tiene sobre ellos. Este impacto será mucho mayor, sin duda alguna, si es que la estigmatización no tiene como origen (como suele pasar para la mayoría de los grupos) solamente el ámbito de las relaciones entre ciudadanos, sino que además proviene del propio Estado.

**Gráfico N° 25  
Número de situaciones de riesgo de Personas Defensoras de Derechos Humanos por regiones**

**Fuente:** Ministerio de Justicia y Derechos (2022) .

Finalmente, también puede mencionarse el caso de las personas con VIH o SIDA, a quienes “[l]a estigmatización (…) puede trabar su acceso al tratamiento y afectar a su empleo, su vivienda y otros derechos”.[[318]](#footnote-318) Esto mantiene una estricta relación con la circularidad del impacto: la afectación de los derechos de las personas con VIH o SIDA generada por los prejuicios lleva a que más personas adquieran la enfermedad, quienes, a su vez, así como las primeras, se ven desalentadas a buscar información y apoyo, aun cuando el Estado tenga toda la disposición para brindárselo. El panorama es mucho más adverso cuando además de la condición de VIH, se entrecruzan otras variables —como el género o la orientación sexual— que incrementan las “experiencias del estigma y discriminación”.[[319]](#footnote-319)

#### **Efecto 4: Deslegitimación del Estado de Derecho**

Según los datos de la ENDH 2019, 74% de la población percibe que “[e]l Estado es el principal responsable de respetar y garantizar los derechos de las personas” en el Perú. No obstante, 71% considera que “[e]l Estado [no] se preocupa por los derechos humanos de toda la ciudadanía por igual”. Asimismo, sobre el conjunto de derechos consultados[[320]](#footnote-320), casi en la mayoría, 55% o más (en algunos casos llega hasta 76%) los ciudadanos perciben que el Estado hace poco o, prácticamente, nada para garantizar su ejercicio. De otro lado, la confianza que tiene la ciudadanía frente a la labor que pueda realizar el Poder Ejecutivo/gobierno en la defensa de sus derechos es tan solo del 20%. Finalmente, el 94% considera que “el Estado debe invertir más en la difusión para que se cumplan los derechos humanos”.

Todas estas cifras evidencian no solo la desconfianza y desprotección que peruanos y peruanas y la población en general que vive en el Perú sienten frente al deber del Estado de garantizar sus derechos, sino, sobre todo —y más preocupante aún— su profunda decepción. Este preocupante panorama no tiene un impacto únicamente en el ámbito de los derechos. El impacto puede ir mucho más allá, afectando incluso la aceptación general que la ciudadanía tiene del Estado. Es en este sentido que en el informe analítico de la ENDH 2019, se sostiene que resultados como estos hacen visible un riesgo de escala macropolítica:

“Crece la desconfianza ciudadana en sus instituciones, aumenta la insatisfacción social y, en algunos casos, el riesgo de la ingobernabilidad puede afectar seriamente el buen funcionamiento de un país y su desarrollo, la labor de sus autoridades y, ganar cierto descrédito de los derechos humanos. La ciudadanía se siente desprotegida: (…) Esto constituye un grave riesgo para la gobernabilidad y el Estado de derecho pues trae como consecuencia que las personas no se identifiquen con el Estado peruano, sus normas y autoridades. La democracia y los derechos humanos no están cerca de las necesidades de protección de los derechos ciudadanos. Frases como: “los derechos humanos no sirven para nada” o “los derechos humanos solo protegen a unos cuantos” suelen ganar en el ciudadano y pueden significar el desprestigio de los derechos humanos.”[[321]](#footnote-321)

Esta percepción de decepción que ha calado en la ciudadanía, si bien no en los años recientes, se siente de manera mucho más intensa ahora debido a los embates de la pandemia del Covid-19, que ha evidenciado, más que otras veces, que el expectante crecimiento económico del país no ha ido acompañado de un avance proporcional de los derechos y el desarrollo de todos sus miembros por igual. Cambiar esta percepción constituirá uno de los retos más desafiantes para la próxima Política Nacional Multisectorial de Derechos Humanos.

#### **Efecto General: Pobreza multidimensional y vulnerabilidad**

Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas, un concepto multidimensional de pobreza hace referencia al “fracaso de un conjunto de capacidades básicas (como, por ejemplo, estar adecuadamente alimentado, estar adecuadamente vestido y albergado, evitar la morbilidad prematura, participar en la vida de una comunidad y poder aparecer en público con dignidad)”.[[322]](#footnote-322) Si bien “el concepto de ingresos —o más en general la disposición de unos recursos económicos— desempeña un papel importante en la definición de la pobreza”, esta “ya no puede definirse en función de la sola dimensión de la falta de unos ingresos suficientes como ha sido tradicional”.[[323]](#footnote-323) Esta insuficiencia del factor monetario ocurre, según la CEPAL, por las siguientes razones: “[e]xisten dimensiones relevantes del bienestar no captadas a través de los ingresos; la importancia del ingreso es instrumental, [mientras que] el objetivo final del desarrollo es incrementar las capacidades; hay factores que inciden en la privación de capacidades que son distintos a los ingresos; y, la relación entre ingreso y capacidades varía entre individuos, hogares y comunidades”.[[324]](#footnote-324)

Inspirado en este enfoque, el Estado peruano, a través del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, en articulación con el INEI, recién para el año 2021 ha decidido “implementar el nuevo índice [de pobreza multidimensional] que contribuirá a enfrentar, con mayor eficacia, la desigualdad”.[[325]](#footnote-325) Al respecto, algunos actores de la sociedad civil han ido avanzando con algunos estudios, basados en información de la ENAHO 2018, para obtener un cálculo promedio de dicho índice en la actualidad. Así, se estima que, al 2020, alrededor del “41.7% de los peruanos es pobre multidimensional”, es decir, que experimenta privaciones relacionadas a la escolaridad, aseguramiento de la salud, acceso a servicios básicos como agua y electricidad, entre otros.[[326]](#footnote-326) Ello contrasta con las expectativas positivas que se tenían del avance del país a nivel global hasta antes de la pandemia. Hacia mediados del 2019, el PNUD destacaba al Perú “como uno de los países que más ha reducido carencias en los 10 indicadores que se miden a través del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) 2019, (…) presentando [además] una tendencia positiva en cerrar la brecha de pobreza multidimensional rural vs la urbana”.[[327]](#footnote-327)

La iniciativa del Estado, en definitiva, generará un cambio importante en el trabajo a nivel interno para luchar contra todas las causas que afectan las oportunidades de desarrollo de la población. No obstante, es importante tener en cuenta también algunos avances recientes que le brindan a la pobreza multidimensional enfoques orientados aún más al desarrollo de las capacidades, como es el caso del planteado por PNUD. Según el informe *Vulnerabilidades, más allá de la pobreza* del 2020, se señala que “para el caso peruano, resulta pertinente asumir que la población vulnerable no pobre monetariamente, sí lo es desde el enfoque multidimensional”, y ello sucede debido a que son necesarios otros enfoques para evitar que “la proporción de personas que, siendo multidimensionalmente pobres no s[ean] identificadas como pobres cuando se considera el ingreso”.[[328]](#footnote-328)

Según el PNUD, ese enfoque multidimensional no tiene que ver únicamente con el cambio de metodología para medir la pobreza, sino también con la necesidad de introducir un factor clave en este trabajo: la noción de vulnerabilidad. Esta se revela como un “enfoque de mayor alcance que el de la pobreza”, en la medida que “la vulnerabilidad captura mejor los factores del contexto económico y social que explican las carencias e indefensión, pero también las oportunidades abiertas a las poblaciones y personas”; además, “[s]u carácter dinámico le permite asimismo rescatar el papel de los actores sociales y sus estrategias para enfrentar o, por lo menos, reducir los riesgos, al mismo tiempo que identifica el espacio existente para las políticas públicas”.[[329]](#footnote-329)

Todas estas nuevas redefiniciones son fundamentales para el cambio de perspectiva en el trabajo de la lucha contra la desigualdad estructural y sistémica. Este trabajo debe estar compuesto de dos frentes si es que se busca generar un mayor impacto del que se ha registrado hasta el momento, más aún con el reto impuesto por la pandemia del Covid-19 a la economía. El primer frente debe llevar a que, desde la Política Nacional Multisectorial de Derechos Humanos, toda acción en favor de los grupos de especial protección tome en cuenta las variables indicadas por el índice de pobreza multidimensional y el enfoque de la vulnerabilidad anexada a él, así como todos los avances recientes en el marco teórico y metodológico de la materia, a fin de aplicar estrategias más abarcadoras que le permitan comprender al Estado el problema en todas sus dimensiones y en toda su integridad. De otro lado, un segundo frente debe estar dirigido a que la Política Nacional Multisectorial de Derechos Humanos funcione como un instrumento que irradie de forma transversal a todas las demás estrategias que desde el Estado se gestan para enfrentar la pobreza de forma sectorial, es decir, aquellas que se concentran, de forma específica, en la: *(i)* vulnerabilidad monetaria; *(ii)* vulnerabilidad alimentaria; *(iii)* vulnerabilidad laboral; *(iv)* vulnerabilidad financiera; y *(v)* vulnerabilidad hídrica.[[330]](#footnote-330)

Si bien el PNDH 2018-2021 incorporó a la pobreza como uno de los factores claves que guiaron diferentes acciones estratégicas, lo hizo limitando el factor, principalmente, a la dimensión monetaria de aquella.[[331]](#footnote-331) Asimismo, debe destacarse que el PNDH también incluyó, en varios de sus objetivos, al índice de vulnerabilidad vinculado con la pobreza, y relacionado con la “generación y/o fortalecimiento de las capacidades y competencias de la población en exclusión social (…), mediante el reforzamiento o ampliación de la estructura de oportunidades económicas y sociales que permitan su incorporación a los procesos de desarrollo social (desarrollo humano y bienestar) y económico (productividad y competitividad) del país”.[[332]](#footnote-332) No obstante, este enfoque estuvo concentrado principalmente en la política de fortalecimiento de los DESCA de forma general para toda la población en el país que se encontrase en situación de vulnerabilidad, más su presencia fue limitada en aquellas acciones y objetivos dirigidos a favorecer a los grupos de especial protección. Para reforzar este aspecto, se considera indispensable introducir en la caracterización de cada uno de los grupos, una metodología que permita visibilizar cómo las variables de pobreza y los factores de vulnerabilidad relacionados con ella, afectan de forma particular a algunos sectores específicos de personas al interior de cada uno de los grupos.

Abordar el problema de la pobreza multidimensional constituye uno de los hitos más importantes que una política en derechos humanos debiera considerar. Los derechos guardan con la pobreza un vínculo muy cercano de múltiples maneras. Ambos están relacionados de *forma constitutiva* pues los derechos corresponden a las “capacidades consideradas básicas por una sociedad determinada”, y porque la “disposición insuficiente de recursos económicos debe desempeñar una función en la cadena causal que desemboca en la falta de cumplimiento de los derechos humanos”.[[333]](#footnote-333) Asimismo, existe una *relación instrumental* en la medida que ciertos derechos tienen “la capacidad (…) de promover la causa de reducción de la pobreza”, tanto desde un punto de vista causal, como de un punto de vista evaluativo.[[334]](#footnote-334) Finalmente, ambos están unidos por un *vínculo restrictivo* en tanto que “[los derechos humanos actúan] como una restricción a los tipos de actuación permisibles para reducir la pobreza”.[[335]](#footnote-335)

## Referencias bibliográficas

“Padres en Acción siguen en lucha por una educación sin ideología de género”, nota informativa del 27 de noviembre de 2021. https://[www.aciprensa.com/noticias/padres-en-accion-siguen-en-](http://www.aciprensa.com/noticias/padres-en-accion-siguen-en-) lucha-por-una-educacion-sin-ideologia-de-genero-76650 (Consulta 1-02-2023).

“Personas que profesan una religión están a favor de una educación sexual integral, según encuesta”, nota informativa del 3 de abril de 2022. <https://rpp.pe/peru/actualidad/ipsos-personas-que-profesan-una-religion-estan-a-favor-de-una-educacion-sexual-integral-noticia-1397210>

ACNHUR, “VIH/SIDA y los derechos humanos”. https://[www.ohchr.org/sp/issues/hiv/pages/hivindex.aspx](http://www.ohchr.org/sp/issues/hiv/pages/hivindex.aspx) (Consulta 1-02-2023).

Agusti, Federico. “La protección de Refugiados y Migrantes Consideraciones a la luz de los resultados de la II Encuesta Nacional de Derechos Humanos”, en: *Informe analítico de la II Encuesta Nacional de Derechos Humanos*. MINJUSDH, 2020.

American Psychological Association, *Diccionario conciso de psicología*, 2009.

Amnistía Internacional. “Amnistía Internacional demanda al Estado peruano una respuesta sanitaria intercultural urgente para los pueblos indígenas frente al COVID-19”, 2020. <https://amnistia.org.pe/noticia/pueblos-indigenas-covid/> (Consulta 30-1-2023).

* Augusto, María Claudia; Eduardo Dargent & Stéphanie Rousseau, “Más allá de la capacidad estatal: sociedad civil e implementación de políticas a nivel subnacional en Cusco y San Martín (Perú)”, en *Colombia Internacional*, Departamento de Ciencia Política y Centro de Estudios Internacionales. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes, 2017.

Banco Mundial, “Comunicado de Prensa N° 08.09.2020. Crisis por el coronavirus aumentó las desigualdades en el Perú”, 2020. <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/09/08/crisis-por-el-coronavirus-aumento-las-desigualdades-en-el-peru> (Consulta 1-1-2023).

Banco Mundial, “Migrantes y refugiados venezolanos en el Perú”. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/647431591197541136/pdf/Migrantes-y-Refugiados-Venezolanos-en-El-Peru-El-Impacto-de-la-Crisis-del-Covid-19.pdf>(Consulta 17-01-2023).

Banco Mundial. “La inclusión de la Discapacidad”, 2022. <https://www.bancomundial.org/es/topic/disability#1> (Consulta 15-01-2023).

Bregaglio, Renata. “Comentarios sobre los resultados de la encuesta”, en: *Informe analítico de la II Encuesta Nacional de Derechos Humanos*. Lima, 2020.

Carmen María Montero Checa y Francesca Uccelli Labarthe. Ruralidad y educación: ruralidad y lejanía en el Perú. Documento de referencia preparado para el Informe GEM 2020 América Latina y el caribe: Inclusión y educación: todos y todas sin excepción. UNESCO, 2020.

Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos – Promsex *Informe anual sobre la situación de los derechos humanos de las personas LGBTI en el Perú 2020.* 1a. ed. Promsex, Lima, 2021. <https://promsex.org/wp-content/uploads/2021/05/InformeAnualDeDerechosHumanosPersonasLGBTI2020.pdf> (Consulta 17-11-2022).

Centro de Recursos Interculturales -CRI, Centro de Recursos Interculturales. Vídeo de Base de Datos de Pueblos Indígenas u originarios (BDPI). <https://centroderecursos.cultura.pe/es/video/base-de-datos-de-pueblos-ind%C3%ADgenas-u-originarios-bdpi#:~:text=La%20BDPI%2C%20es%20un%20sistema,de%20un%20pueblo%20ind%C3%ADgena%20andino> (Consulta 04-12-2022).

Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades, “Boletín VIH de febrero de 2021 sobre la Situación epidemiológica del VIH-Sida en el Perú”, Lima, 2021. <https://www.dge.gob.pe/portal/docs/vigilancia/vih/Boletin_2021/febrero.pdf> (Consulta 3-01-2023).

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico-CEPLAN*, Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050.* Ceplan, Lima, 2022.

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico-CEPLAN*, Participación ciudadana en políticas nacionales: situación actual y propuestas para su fortalecimiento.* Ceplan, Lima, 2023.

[*https://geo.ceplan.gob.pe/uploads/CEPLAN\_Participación\_Ciudadana\_en\_Pol%C3%ADticas\_Nacionales.pdf*](https://geo.ceplan.gob.pe/uploads/CEPLAN_Participación_Ciudadana_en_Pol%C3%ADticas_Nacionales.pdf)

COMEXPERU “El 41.7% de los peruanos son pobres multidimensionales”. Nota informativa del 21 de mayo de 2021, (2021). https://[www.comexperu.org.pe/articulo/el-417-de-los-peruanos-son-](http://www.comexperu.org.pe/articulo/el-417-de-los-peruanos-son-) pobres-multidimensionales (Consulta 1-01-2023).

Comisión Económica para América Latina y El Caribe - CEPAL. “La medición multidimensional de la pobreza”, Conferencia Estadística de las Américas, Pucón, 2013. <https://hdl.handle.net/11362/16433> (Consulta 08-12-2022).

Comisión Económica para América Latina y El Caribe - CEPAL. *Estrategias y políticas nacionales para la cohesión territorial. Estudios de casos latinoamericanos*. 2015. <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37849/1/S1420715_es.pdf> (Consulta 04-01-2023).

Comisión Económica para América Latina y El Caribe - CEPAL. *Los países de renta media: un nuevo enfoque basado en brechas estructurales*. 2012. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/13787-paises-renta-media-un-nuevo-enfoque-basado-brechas-estructurales> (Consulta 09-01-2023).

Comisión Económica para América Latina y El Caribe - CEPAL. *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe. Pactos para la igualdad territorial.* 2015. <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39223/1/S1500808_es.pdf> (Consulta 08-02-2023).

Comisión Económica para América Latina y El Caribe – CEPAL. *Panorama Social de América Latina*. CEPAL, 2020.

* Comisión Económica para América Latina y El Caribe - CEPAL. *Territorio e igualdad: Planificación del desarrollo con perspectiva de género* 2016. <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40665/1/S1601000_es.pdf> (Consulta 06-12-2022).

Comisión Económica para América Latina y El Caribe - CEPLAN, Guía de Políticas Nacionales. Lima, 2018.

* Comisión Económica para América Latina y El Caribe- CEPAL. *El impacto del COVID-19 en los pueblos indígenas de América Latina-Abya Yala.* *Entre la invisibilización y la resistencia colectiva,* 2020. <https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46543/S2000817_es.pdf> (Consulta 29-10-2022).

Comisión Económica para América Latina y El Caribe-CEPAL. “Medición multidimensional de la pobreza”, en: “Taller “Uso de encuestas de hogares para la medición de los Objetivos de Desarrollo Sostenible sobre pobreza y desigualdad”, Ciudad de Panamá, 2017.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH, *La situación de las personas afrodescendientes en las Américas*, 2011.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH. *Compendio sobre la igualdad y no discriminación: estándares interamericanos*. 2019. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Compendio-IgualdadNoDiscriminacion.pdf> (Consulta 08-12-2022).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH. *Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas*, 2017.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH. *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*, 2018.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos-CIDH, *Segundo informe sobre situación de derechos humanos en Perú*. 2000.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos-CIDH. *Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos.* OEA/Ser.L/V/II. Doc. 207/17. 2017

Comisión Interamericana de Derechos Humanos-CIDH. *Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América*, (OAS. Documentos oficiales; OEA/Ser.L). ONUSIDA, ARCUS Fundation. 2015. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ViolenciaPersonasLGBTI.pdf> (Consulta 18-01-2023).

Comisión Nacional contra la Discriminación- CONACOD, *Informe sobre la situación de la identidad de género de las personas trans en el Perú*. MINJUSDH, Lima, , 2019. https://cdn.[www.gob.pe/uploads/document/file/297521/Informe\_CONACOD\_Identidad\_de\_G%C3%A9](http://www.gob.pe/uploads/document/file/297521/Informe_CONACOD_Identidad_de_G%C3%A9)nero.pdf (Consulta 1-2-2023).

Comisión Nacional contra la Discriminación- CONACOD. *Informe sobre la discriminación en medios de comunicación en el Perú, con especial énfasis en la discriminación étnico-racial.* CONACOD, Perú, 2019. https://cdn.[www.gob.pe/](http://www.gob.pe/) uploads/document/file/309883/Informe\_Tematico\_I\_-2019\_web.pdf (Consulta 30-12-2022).

Comisión Nacional de Derechos Humanos México, *La discriminación y el derecho a la no discriminación.* <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/43-discriminacion-dh.pdf> (Consulta 14-02-2023).

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “*¿Qué son los derechos humanos?”.* <https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/que-son-los-derechos-humanos>. (Consulta 10-2-2023).

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Examen de los informes presentados por los Estados parte en virtud de los artículos 16 y 17 del Pacto*, 48º período de sesiones. 2012.

Comité de Derechos Humanos de la ONU. *Observaciones finales sobre el quinto informe periódico del Perú, aprobadas por el Comité en su 107º período de sesiones*, 11 a 28 de marzo, 2013.

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU. *Observaciones finales sobre los informes periódicos 22º y 23º combinados del Perú*. 2018.

Comité sobre los Derechos del Niño (2013). *Observaciones Finales: Guyana, CRC/C/GUY/CO/2-4*, 2013.

Como es el caso de Estados Unidos y Finlandia. Ver: https://[www.bbc.com/mundo/noticias-51379996](http://www.bbc.com/mundo/noticias-51379996) (Consulta 11-2-2023).

Comunicado del Sistema de Naciones Unidas en el Perú, 14 de marzo de 2018. <https://ecodiario.eleconomista.es/educacion-eAm/noticias/9009009/03/18/La-ONU-lamenta-la-suspension-de-enfoque-de-igualdad-de-genero-en-la-educacion-de-Peru.html> (Consulta 1-02-2023).

CONADIS, *Percepciones y vivencias de las personas con discapacidad durante la emergencia sanitaria por COVID-19 en el Pe*rú, Lima, 2021. <https://www.conadisperu.gob.pe/observatorio/wp-content/uploads/2021/08/Percepciones-y-vivencias-de-la-discapacidad.pdf> (Consulta 20-12-2022).

Consorcio de Organizaciones de Personas con VIH en el Perú*. Informe final: Índice de estigma y discriminación hacia las personas con VIH en Perú*, 2018.

Contraloría General de la República del Perú. *Cálculo del tamaño de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú: una aproximación exploratoria*. Documento de Política en Control Gubernamental. Lima, 2020. <https://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento_trabajo/2020/Calculo_de_la_Corrupcion_en_el_Peru.pdf> (Consulta 9-2-2023).

Corte Interamericana de Derechos Humanos. *La situación de las personas afrodescendientes en las Américas,* OEA/Ser.L/V/II. Doc. 62. 2012.

De Belaunde, Carolina. “Profundizando las brechas. Una mirada a la desigualdad en los estudios sobre el sistema educativo peruano”, en: Cotler, Julio & Ricardo Cuenca (eds.) *Las desigualdades en el Perú: balances críticos*, IEP, Lima, 2011.

Defensoría del Pueblo, *Fortalecer los derechos de las mujeres implica no retroceder en agenda por la igualdad de género*, Lima, 2021. <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-fortalecer-los-derechos-de-las-mujeres-implica-no-retroceder-en-agenda-por-la-igualdad-de-genero/> (Consulta 20-12-2022).

* Defensoría del Pueblo, Informe de adjuntía N° 005-2021-DP/AMASPPI. *Acceso sostenible al internet y a las tecnologías: Experiencia y tareas pendientes en el sector Educación en el estado de emergencia nacional*. Lima, 2021. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2021/05/Informe-de-Adjunt%C3%ADa-005-2021-Acceso-sostenible-al-internet-y-a-las-tecnolog%C3%ADas.pdf> (Consulta 05-11-2022).

Defensoría del Pueblo, *Informe Defensorial Nº 107. La Defensoría del Pueblo y el derecho a la identidad. Campañas de documentación y la Supervisión 2005-2006.* Lima, 2006. <https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/021documentos/FB1B0965182A823D05258154005AF1AE/$FILE/Informe_N_107.pdf>. (Consulta 29-11-2022).

Defensoría del Pueblo, Población LGBTI. <https://www.defensoria.gob.pe/grupos_de_proteccion/poblacion-lgtbi/> (Consulta 27-1-2023).

Defensoría del Pueblo, Serie Informes Especiales N° 36-2020-DP. *El derecho a la Educación Inclusiva en el contexto de la Emergencia Sanitaria por el Covid-19, Alcances y limitaciones en el servicio educativo no presencial para estudiantes con discapacidad y con otras necesidades educativas especiales en la Educación Básica*. Lima, 2020. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/12/Serie-Informes-especiales-36_Educaci%C3%B3n-inclusiva-en-contexto-de-COVID-19.pdf> (Consulta 31-10-2022).

Defensoría del Pueblo. “Más de 150 mil niñas y niños nacidos durante cuarentena no cuentan con partida de nacimiento”, 2020. <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-mas-de-150-mil-ninas-y-ninos-nacidos-durante-cuarentena-no-cuentan-con-partida-de-nacimiento/> (Consulta 22-10-2022).

Defensoría del Pueblo. Informe de Adjuntía N° 002-2019-DP/AMASPPI/PPI*, Informe sobre situación de los derechos de las Mujeres indígenas en el Perú*. Lima, 2019. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/12/Informe-de-adjuntia-002-2019-PPI-Digital.pdf> (Consulta 21-10-2022).

Defensoría del Pueblo. *Informe de Adjuntía N° 006-2018-DP/ADHPD*. *Retos del Sistema Penitenciario Peruano: Un diagnóstico de la realidad carcelaria de mujeres y varones*. Lima, 2018.

Defensoría del Pueblo. Informe de Adjuntía N°002-2020-DP/AMASPPI/PPI, *Evaluación de las medidas para la atención de la salud de los pueblos indígenas del Perú frente al COVID-19*. Lima, 2020. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/12/Informe-de-adjunt%C3%ADa-N%C2%B0002-2020-DP-AMASPPI-PPI-Evaluaci%C3%B3n-de-las-medidas-para-la-atenci%C3%B3n-de-la-salud-de-los-pueblos-ind%C3%ADgenas-en-el-Per%C3%BA-frente-al-COVID-19.pdf> (Consulta 7-11-2022).

Defensoría del Pueblo. *Informe de la Defensoría del Pueblo del Perú* *para el Cuarto Ciclo del Examen Periódico Universal*. Lima, 2022.

Defensoría del Pueblo. Informe Defensorial N° 175, *Derechos humanos de las personas LGBTI: Necesidad de una política pública para la igualdad en el Perú*. Lima, 2016.

Defensoría del Pueblo. Informe Especial N° 4, *Condiciones de las personas privadas de libertad en el contexto de emergencia sanitaria por COVID-19*. Lima, 2020. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/08/INFORME-ESPECIAL-N%C2%BA-4.pdf> (Consulta 8-11-2022).

Defensoría del Pueblo. *Informe sobre la supervisión de la atención integral en niñas y adolescentes embarazadas producto de violación sexual, en establecimientos de salud,* Serie Informes Especiales N° 009-2021-DP, Lima, 2021. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2021/07/INFORME-DE-ATENCI%C3%93N-EMBARAZO-EN-NI%C3%91AS-Y-ADOLESCENTES-DP-UNFPA-PER%C3%9A.pdf> (Consulta 22-12-2022).

Defensoría del Pueblo*. La protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes de nacionalidad venezolana en el Perú.* Casos atendidos por la Defensoría del Pueblo durante 2018 - 2019 – 2020. Serie Informes de Adjuntía n° 0001-2022-DP/ANA. Lima, 2021.

Defensoría del Pueblo. *Personas venezolanas en el Perú. Análisis de su situación antes y durante la crisis sanitaria generada por el COVID-19*. *Serie informes de adjuntía. Informe de Adjuntía N° 002-2020-DP/ADHPD*. Lima, 2021.

Defensoría del Pueblo. *Situación de las personas privadas de libertad a propósito de la declaratoria de emergencia sanitaria*, Serie Informes Especiales Nº 03-2020-DP, Lima, 2020. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/04/Serie-de-Informes-Especiales-N%C2%BA-003-2020-DP.pdf> (Consulta 25-11-2022).

Defensoría del Pueblo. *Sobrecarga de labores en las mujeres durante la cuarentena por la emergencia sanitaria*. Lima, 2020.

Entrevista para El Peruano. “Hay que entender al covid-19 como una crisis de desigualdad”, 2021. <https://elperuano.pe/noticia/119664-hay-que-entender-al-covid-19-como-una-crisis-de-desigualdad> (Consulta 6-11-2022).

Escámez, Juan & Victoria Vázquez (2010) “La educación para la igualdad de género y para el cuidado de las personas que lo necesitan”, *EDETANIA*, 2021.

Exposición de Motivos del Decreto Supremo N° 029-2018-PCM

Fernández, Juan; Fernández, María Ignacia & Soloaga, Isidro. *Enfoque territorial y análisis dinámico de la ruralidad: alcances y límites para el diseño de políticas de desarrollo rural innovadoras en América Latina y el Caribe*, CEPAL, 2019.

Ferrajoli, J. *Manifiesto por la igualdad*, Trad. De Perfecto Andrés Ibañez. Madrid, Trotta, 2019.

Ferrer Mac-Gregor E*.* “Acerca de la discriminación estructural histórica en razón de la posición económica (pobreza) de los trabajadores sometidos a trabajo de esclavo”, 2001. <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5987/1/S01050412_es.pdf>

* Fiss, O. “Groups and the Equal Protection Clause”, Philosophy and Public Affairs, Volumen 5, p. 107. Citado por R. Saba “Roberto Saba, “(Des)igualdad estructural”, en: Alegre, M. & R. Gargarella (coords.), *El Derecho a la Igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario*. Buenos Aires, 2007.

Gough, J. “*Una de las caras más feas de la pandemia: el trabajo infantil*”, diario El País, 2021. <https://elpais.com/planeta-futuro/2021-06-21/una-de-las-caras-mas-feas-de-la-pandemia-el-trabajo-infantil.html> (Consulta 2-1-2023).

Grandez Castro, Pedro. *Informe que contiene la enunciación del problema público de los derechos humanos y estructuración del problema público determinando las causas (directas e indirectas) del problema y efectos que genera. Documento de Trabajo.* Lima, 2021.

Grupo temático interagencial sobre VIH de las Naciones Unidas en Guatemala. *Informe de situación sobre VIH y violencia basada en género: una aproximación desde las determinantes sociales*. Guatemala, ONUSIDA, ONUMUJERES, PNUD, OPS, UNFPA 2011.

GSMA. *Connected Women – La brecha de género móvil*. 2019. <https://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2019/04/GSMA-The-Mobile-Gender-Gap-Report-2019-Spanish.pdf> (Consulta 03-02-2023).

Hess, S., “Barreras sistémicas y discriminación en el acceso a financiamiento para la mujer: el caso de la cadena del turismo rural en Sacatepéquez (Guatemala)”, serie Estudios y Perspectivas-Sede Subregional de la CEPAL en México, N° 184 (LC/TS.2020/49; LC/MEX/TS.2020/12), Ciudad de México, CEPAL, 2020. <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45615/1/S2000352_es.pdf> (Consulta 1-02-2023).

Hopenhayn, M. & A. Bello. *Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago de Chile, 2001. <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5987/1/S01050412_es.pdf> (Consulta 9-2-2023).

IDEHPUCP, UNODC, *“Trata de personas y migración en tiempos de pandemia por COVID-19.* Relatoría”, Lima, 2021. <https://www.unodc.org/documents/peruandecuador//Informes/vf_Version_corregida_UNODC.pdf>

IDEHPUCP. “Un salto hacia atrás”, nota informativa del 08 de agosto de 2021. <https://idehpucp.pucp.edu.pe/notas-informativas/un-salto-hacia-atras/> (Consulta 1-2-2023).

IDEHPUCP. *La xenofobia en la lucha contra la discriminación en el Perú. Los retos pendientes para contribuir a una agenda de integración desde el Poder Ejecutivo*. PUCP, Lima, 2021.

Índice de Progreso Social Regional del Perú 2022, elaborado por Centrum PUCP y en alianza con la organización Social Progress Imperative.

INEI según sistematización del reporte de la Policía Nacional del Perú. *Trata de personas: 277 denuncias se registraron en el Perú en el primer semestre del año*. Lima, 2021. <https://elperuano.pe/noticia/129686-trata-de-personas-277-denuncias-se-registraron-en-el-peru-en-el-primer-semestre-del-ano> (Consulta 24-12-2022).

Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI, Informe Técnico N°4, *Estadísticas de las Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares, trimestre julio-agosto-septiembre*. Lima, 2021. <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/04-informe-tecnico-tic-iii-trimestre-2021.pdf> (Consulta 31-01-2023).

Informe de Colectivo EPU de Perú*. La situación de los derechos humanos en el Perú.* Lima, 2022.

* Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura - IICA, *Conectividad rural en América Latina y el Caribe. Un puente al desarrollo sostenible en tiempos de pandemia*. 2020. <https://repositorio.iica.int/handle/11324/12896> (Consulta 04-02-2023).

Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI, “En el Perú existen más de 4 millones de adultos mayores”, 25 de agosto de 2020, <http://m.inei.gob.pe/prensa/noticias/en-el-peru-existen-mas-de-cuatro-millones-de-adultos-mayores-12356> (Consulta 5-2-2023).

Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI, “PAM de 70 y más años de edad, que viven solo”, 2018. <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1577/Libro01.pdf> (Consulta 25-12-2022).

* Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI, *Perú: Anuario Estadístico de la Criminalidad y Seguridad Ciudadana, 2011-2017*. Lima, 2018. <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1534/cap06.pdf> (Consulta 29-11-2022).

Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI, *Resultados del XII Censo de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas o Censo peruano de 2017*. <https://censo2017.inei.gob.pe/> (Consulta 20-11-2022).

Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI. *Encuesta demográfica y de salud familiar- ENDES*. Lima, 2019

* Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI. Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), 2020. <https://www.datosabiertos.gob.pe/dataset/encuesta-nacional-de-hogares-enaho-2020-instituto-nacional-de-estad%C3%ADstica-e-inform%C3%A1tica-inei> (Consulta 10-12-2022).

Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI. Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza 2020*.* Perú,2020. <http://webinei.inei.gob.pe/anda_inei/index.php/catalog/742> (Consulta 29-11-2022).

Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI. *Estimaciones y Proyecciones de la Población por Departamento*, 1995-2030-Boletín de Análisis Demográfico N° 39.

Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI. *Informe Técnico*. *Perú: Estimación de la vulnerabilidad económica a la Pobreza Monetaria*. Lima, 2020.

Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI. *Informes técnicos trimestrales del Instituto Nacional de Estadística e Informática-INEI sobre la* “Situación de la Población Adulta Mayor”, Lima, 2020.

Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI. *La Autoidentificación Étnica: Población Indígena y Afroperuana*. 2018. https://[www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\_digitales/Est/Lib1642/cap02.pdf](http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1642/cap02.pdf) (Consulta 7-12-2022).

Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI. *Migraciones Internas en el Perú.* Lima, 1995. <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib0018/capi2006.htm> (Consulta 16-12-2022).

Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI. *Perfil sociodemográfico de la Persona con Discapacidad*. Lima, 2017.

Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI. *Perú: Brechas de Género, 2020: Avances hacia la igualdad de mujeres y hombres.* Lima, 2021. https://[www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\_digitales/Est/Lib1801/libro.pdf](http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1801/libro.pdf) (Consulta 11-2-2023).

* Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI. *Perú: Estadísticas de la Emigración Internacional de Peruanos e Inmigración de Extranjeros, 1990 – 2021*. Lima, 2022. <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1857/libro.pdf> (Consulta 29-11-2022).

Instituto Nacional de Estadística e Informática -INEI. *Censo Nacional de Población y Vivienda*. Lima, 2017.

Instituto Nacional de Estadística e Informática- INEI. *Nota de prensa N° 115*. Lima, 2022. <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/noticias/nota-de-prensa-no-115-2022-inei.pdf> (Consulta 4-1-2023).

Instituto Nacional de Estadística e Informática -INEI. *Perú: Brechas de género 2019, avances hacia la igualdad de mujeres y hombres.* Lima, 2019.

Instituto Nacional de Estadística e Informática-INEI. *Informe Técnico N° 02- abril 2018. Perú: percepción ciudadana sobre gobernabilidad, democracia y confianza en las instituciones.* Lima,2018.

* Instituto Nacional Penitenciario – INPE, *Informe Estadístico Mayo 2021.* Lima, 2021. <https://siep.inpe.gob.pe/Archivos/2021/Informes%20estadisticos/informe_estadistico_mayo_2021.pdf> (Consulta 29-11-2022).

Instituto Peruano de Economía, “Efectos del Covid-19 en la Educación”, Lima, 2021. <https://www.ipe.org.pe/portal/efectos-del-covid-19-en-la-educacion/> (Consulta 30-10-2022).

Instituto Peruano de Economía. “*Efectos del Covid-19 en la educación”*, informe para El Comercio, 2021.

IPBES. Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. S. Díaz, J. Settele, E. S. Brondízio E.S., H. T. Ngo, M. Guèze, J. Agard, A. Arneth, P. Balvanera, K. A. Brauman, S. H. M. Butchart, K. M. A. Chan, L. A. Garibaldi, K. Ichii, J. Liu, S. M. Subramanian, G. F. Midgley, P. Miloslavich, Z. Molnár, D. Obura, A. Pfaff, S. Polasky, A. Purvis, J. Razzaque, B. Reyers, R. Roy Chowdhury, Y. J. Shin, I. J. Visseren-Hamakers, K. J. Willis, and C. N. Zayas (eds.). IPBES secretariat, Bonn, Germany. 2019.

Ipsos. *II Encuesta Nacional de Derechos Humanos*. 2019. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1611180/3.-Informe-completo-de-la-II-Encuesta-Nacional-de-Derechos-Humanos.pdf.pdf> (Consulta 3-2-2023).

* IWGIA*. El Mundo Indígena 2022: Perú*. Perú,2022. <https://iwgia.org/es/peru/4796-mi-2022-peru.html> (Consulta 7-12-2022).

Kollmayer, Marlene; Barbara Schober & Christiane Spiel, “Gender stereotypes in education: Development, consequences, and interventions”, *European Journal of Developmental Psychology*, 2018.

Landman, Todd y Willem Schudel, Carl Jan “Corruption and Human Rights, Empirical Relationships and Policy Advice, Working Paper, International Council on Human Rights Policy”; citado por: Peters, Anne (2018) “Corrupción y derechos humanos”, en: Carlos Tablante & Mariela Morales (eds.). *Impacto de la corrupción en los derechos humanos*, Ciudad de México, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2018.

Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, *Desde sus voces: Estudio exploratorio de la situación de los derechos humanos en el Perú.* Lima, 2022. <https://www.mesadeconcertacion.org.pe/storage/documentos/2023-05-08/estudio-exploratorio-sobre-los-derechos-humanos-mclcp.pdf>

Meresman, S. & H. Ullmann. *COVID-19 y las personas con discapacidad en América Latina Mitigar el impacto y proteger derechos para asegurar la inclusión hoy y mañana.* CEPAL, 2020. <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46278/1/S2000645_es.pdf> (Consulta 6-12-2022).

Ministerio de Cultura, Base de Datos de Pueblos Indígenas u originarios. <https://bdpi.cultura.gob.pe/buscador-de-localidades-de-pueblos-indigenas> (Consulta 30-11-2022).

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, “El Perú empezaría a medir la pobreza multidimensional a partir del 2021”. Nota de prensa del 11 de febrero de 2020. https://[www.gob.pe/institucion/midis/noticias/81435-el-peru-empezaria-a-medir-la-pobreza-](http://www.gob.pe/institucion/midis/noticias/81435-el-peru-empezaria-a-medir-la-pobreza-) multidimensional-a-partir-del-2021 (Consulta 19-01-2023).

Ministerio de Educación -MINEDU “Los 6 mitos del Currículo Nacional”. <http://www.minedu.gob.pe/pdf/infografia-cn.pdf> (Consulta 21-01-2023).

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos – MINJUSDH. *Informe analítico de la II Encuesta Nacional de Derechos Humanos*, 2020. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1611168/1.-Informe-anali%CC%81tico-de-la-II-Encuesta-Nacional-de-Derechos-Humanos.pdf.pdf?v=1611855122> (Consulta 14-02-2023).

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. *La otra pandemia en casa. Situación y respuestas a la violencia de género durante la pandemia por la Covid-19 en el Perú*. 2021. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1752584/La%20Otra%20Pandemia%20en%20Casa%202021.pdf> (Consulta 20-1-2023).

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, *Informe sobre los avances del primer año de implementación del Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021,* Lima, 2019.<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1539330/Informe-sobre-los-avances-del-primer-a%C2%A7o-de-implementaci%C2%A2n-del-PNDH-2018-2021-completo_compressed.pdf.pdf?v=1610382094> (Consultado 1-2-2023).

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, *Segundo Informe sobre los avances de implementación del Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021,* Lima, 2021.[*https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1580685/Segundo%20Informe%20PNDH.pdf.pdf*](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1580685/Segundo%20Informe%20PNDH.pdf.pdf)(Consultado 1-2-2023).

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, *Tercer Informe sobre los avances de implementación del Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021,* Lima, 2021.[*https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2918467/Tercer%20informe%20sobre%20los%20avances%20del%20PNDH%202018-2021.pdf*](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2918467/Tercer%20informe%20sobre%20los%20avances%20del%20PNDH%202018-2021.pdf)(Consultado 1-2-2023).

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. *Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021.* Lima, 2018.

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. *Política Nacional Multisectorial en Discapacidad para el Desarrollo al 2030*. Resumen Ejecutivo, Lima, 2021.

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. *Política Nacional de Igualdad de Género*. Lima, 2019.

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento*. Política Nacional de Vivienda y Urbanismo.* *Resumen Ejecutivo.* Lima, 2021. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2262477/Resumen%20de%20la%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Vivienda%20y%20Urbanismo.pdf?v=1634579665>. (Consulta 13-2-2023).

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento*. Plan Nacional de Saneamiento 2022-2026.* Lima, 2023.

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2648833/PLAN_NACIONAL_DE_SANEAMIENTO_web.pdf.pdf?v=1676393031>

* Montoya Giraldo, A.,& Villegas Murillo, J. M., “Consultas populares: barreras institucionales y tensiones por la participación local”. *Opinión Jurídica*, *20*(41), 101-126. https://doi.org/10.22395/ojum.v20n41a3

Naciones Unidas. *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: Un marco conceptual.* Nueva York y Ginebra, 2004.

Nash, Claudio, “Estudio introductorio”, en: Lacrampette, Nicole (ed.) *Derechos humanos y mujeres: teoría y práctica.* Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Centro de Derechos Humanos, 2013.

Nota de prensa “Currículo Nacional promueve igualdad de oportunidades para hombres y mujeres” del Ministerio de Educación, 14 de enero de 2017.<http://www.minedu.gob.pe/n/noticia.php?id=41429> (Consulta 19-01-2023).

Nota en El Peruano*. “Índice de contagios del covid-19 en los penales está controlado”,* 2021. <https://elperuano.pe/noticia/118198-indice-de-contagios-del-covid-19-en-los-penales-esta-controlado> (Consulta 24-1-2023).

Nota informativa: “¿Por qué es inviable establecer un monto mínimo de gasto público?”, Instituto Peruano de Economía, 10 de julio de 2020. https://[www.ipe.org.pe/portal/educacion-por-que-es-inviable-establecer-un-monto-minimo-de-](http://www.ipe.org.pe/portal/educacion-por-que-es-inviable-establecer-un-monto-minimo-de-) gasto-publico/ (Consulta 9-2-2023).

Nota informativa: “ODS 3: ¿Cuánto dinero destina el Estado al sector salud?, <http://www.pods.pe/cuanto-dinero-destina-el-estado-al-sector-salud/> (Consulta 8-2-2023).

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos – ACNUDH, “Corrupción y derechos humanos”. https://[www.ohchr.org/SP/Issues/CorruptionAndHR/Pages/CorruptionAndHRIndex.aspx](http://www.ohchr.org/SP/Issues/CorruptionAndHR/Pages/CorruptionAndHRIndex.aspx) (Consulta 13-2-2023).

* OIT. Nota técnica país Perú. *Impacto de la COVID-19 en el empleo y los ingresos laborales*, Lima, 2020.<https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_756474.pdf> (Consulta 2-12-2022).

Organisation for Economic Co-operation and Development- OECD. *OECD Territorial Reviews: Peru. OECD Publishing, Paris, 2016.* <http://dx.doi.org/10.1787/9789264262904-en> (Consulta 7-12-2022).

Organización de Estados Americanos - OEA. “*Las mujeres indígenas y sus derechos humanos en las Américas”*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/17. 2017.

Organización de Estados Americanos - OEA. *Informe temático sobre pobreza y derechos humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II.164 Doc. 147*.* 2017.

Organización de Estados Americanos- OEA. *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 63. 2011.

Organización de Estados Americanos- OEA. *Violencia, niñez y crimen organizado*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 40/15 2015.

Organización de las Naciones Unidas – ONU, “COVID-19 y los derechos humanos de las personas LGBTI”. <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/LGBT/LGBTIpeople_ES.pdf> (Consulta 4-1-2023).

Organización de las Naciones Unidas – ONU. “¿Qué son los derechos humanos?” <https://www.ohchr.org/es/what-are-human-rights> (Consulta 14-11-2022).

Organización de las Naciones Unidas- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR). *El derecho a una vivienda adecuada (art. 11). Observación general Nº 4. E/1991/23.* 1991. <https://www.refworld.org.es/docid/5d7fc37b5.html> (Consulta 13-02-2023).

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos y Banco Mundial, *Informe Panorama de la Salud: Latinoamérica y el Caribe 2020*. 2020. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/740f9640-es.pdf?expires=1637979048&id=id&accname=guest&checksum=BFACE373EEB70D475CD8ECF2EBFEB5BC> (Consulta 26-11-2022).

Presidencia del Consejo de Ministros. *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030*. Lima, 2022.

Proética. *XI Encuesta nacional anual sobre percepciones de corrupción.* Lima, 2019. https://[www.proetica.org.pe/contenido/xi-encuesta-nacional-sobre-percepciones-de-la-corrupcion-en-el-](http://www.proetica.org.pe/contenido/xi-encuesta-nacional-sobre-percepciones-de-la-corrupcion-en-el-) peru-2019/ (Consulta 1-2-2023).

Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida - ONUSIDA. *Datos empíricos para eliminar el estigma y la discriminación asociados al VIH*. 2020. <https://www.unaids.org/es/resources/documents/2020/eliminating-discrimination-guidance> (Consulta 04-01-2023).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano* 2021/2022. *Tiempos inciertos, vidas inestables: Configurar nuestro futuro en un mundo en transformación*. 2022.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano*, Nueva York, 2000.

* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. Series de investigación. *Vulnerabilidades, más allá de la pobreza*. 2020 <https://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/library/poverty/vulnerabilidades--mas-alla-de-la-pobreza.html> (Consulta 25-2-2023).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD*. Las 5 caras de la vulnerabilidad de los hogares peruanos en contextos de Covid-19.* *Soluciones innovadoras para el desarrollo sostenible.* <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/pe/9f994ec6e790b78bfae82a2e35cd776995a38a21bab2bb60b5eab1519ccfb540.pdf>(Consulta 9-2-2023).

Proyecto financiado por la Unión Europea y la cooperación alemana para el desarrollo, e implementado por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

Quijano, A., “Dominación y cultura. Lo cholo y el conflicto cultural en el Perú”, Mosca azul editores, Lima, 1980. Originalmente publicado en *Revista latinoamericana de Ciencias Sociales*,1971.

* Rebecca Cook y Simone Cusack, “Gender Stereotyping: Transnational Legal Perspectives”. *Pennsylvania Studies in Human Rights*, University of Pennsylvania Press, 2010.

Remy, M. “Desigualdad territorial en el Perú. Reflexiones preliminares”, Documento de Trabajo, 221. Serie Estudios sobre Desigualdad, 16. *IEP*, Lima, 2015. <https://repositorio.iep.org.pe/bitstream/handle/IEP/952/Remy_desigualdadterritorial.pdf?sequence=2&isAllowed=y> (Consulta 04-01-2023).

Reyes, B., Carrión, B. & Y. González. “Influencia de los patrones culturales en la violencia intrafamiliar en las mujeres que acuden a la Fundación Espacios de la ciudad de Loja”, *Sur Academi,* 2019.

* Rocha T. y Del Castillo C., “Barreras Estructurales y Subjetivas en la Transición de Roles de Mujeres Mexicanas y su Malestar Emocional”, en *Acta Colombiana de Psicología*, 16 (1), 2013., <http://www.scielo.org.co/pdf/acp/v16n1/v16n1a12.pdf> (Consulta 11-2-2023).

Rosmery Arrambide Daza, “¿Necesitamos más Estado en el Perú?”, IP, 2021. <https://www.ipe.org.pe/portal/necesitamos-mas-estado-en-el-peru/> (Consulta 08-02-2023).

S. Huenchuan, “COVID-19 y sus impactos en los derechos y la protección social de las personas mayores en la subregión (LC/MEX/TS.2020/31)”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe- CEPAL, Ciudad de México, 2020.

Salomé L. *La “discriminación múltiple” Formación del concepto y bases constitucionales para su aplicación en el Perú*. Síntesis de parte de la tesis titulada “La discriminación múltiple”.

* Salomé, L. “A propósito del concepto discriminación estructural. Una mirada crítica de la visión liberal tradicional de la discriminación”, 2019. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/169016?show=full> (Consulta 27-11-2022).

Salomé, Liliana, “La discriminación y algunos de sus calificativos: directa, indirecta, por indiferenciación, interseccional (o múltiple) y estructural”, *Pensamiento Constitucional,* N° 22.

Scotish Government, *Using intersectionality to understand structural inequality in Scotland: Evidence synthesis* (Edimburgo, 2022).

Sen, A. y M. Nussbaum. *The quality of life*. Oxford University Press, 1993.

Sentencia del Tercer Juzgado Constitucional Transitorio de la Corte Superior de Lima, 30 de julio de 2020.

Sentencia del Tribunal Constitucional (Expediente N° 01479-2018-PA/TC). Fallo disponible en: https://laley.pe/art/7628/esta-es-la-sentencia-de-la-corte-suprema-que- rechazo-la-demanda-contra-el-enfoque-de-genero (Consulta 1-02-2023).

Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 01479-2018-PA/TC.

Smith, B. *Intersectional Discrimination and Substantive Equality*: *A Comparative and Theoretical Perspective”,* The Equal Rights Review, Vol. Sixteen (2016).

<https://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/Intersectional%20Discrimination%20and%20Substantive%20Equality%20A%20Comparative%20and%20Theorectical%20Perspective.pdf>

Sofía Guerrero Gámez y Gisellle Marie Bello. “Los Derechos y la inclusión de las personas LGBTI en Perú en tiempos de coronavirus”. Banco Mundial Blogs, 2020. <https://blogs.worldbank.org/es/latinamerica/los-derechos-y-la-inclusion-de-las-personas-lgbti-en-peru-en-tiempos-de-coronavirus> (Consulta 2-1-2023).

* Troncoso, C. & N. Morales. “El Caso Duque con Colombia: Un caso de discriminación estructural”, *Anuario de derechos humanos*, 2017.

UNICEF*, “The impact of Covid-19*”, en: Child labour: global estimates 2020, trends and the road forward, 2021.

UNICEF, Child labour: global estimates 2020, trends and the road forward, 2021. <https://www.unicef.org/dominicanrepublic/informes/trabajo-infantil-estimaciones-mundiales-2020-tendencias-y-el-camino-seguir> (Consulta 27-10-2022).

United Nations Netwrok*, “Guidance Note on Intersectionality Racial Discrimination & Protection on minorities”*,2022.

<https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/minorities/30th-anniversary/2022-09-22/GuidanceNoteonIntersectionality.pdf>

United Nations Development Program, *Global Multidimensional Poverty Index 2019, Illuminating Inequalities.* United Nations Development Programme and Oxford Poverty and Human Development Initiative, 2019. <http://hdr.undp.org/sites/default/files/mpi_2019_publication.pdf> (Consulta 17-01-2023).

Valega, Cristina. “Es necesario promover publicidad sin estereotipos de género”, *Observatorio Nacional de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar*, 2019. [https://observatorioviolencia.pe/publicidad-sin-estereotipos-de- genero/](https://observatorioviolencia.pe/publicidad-sin-estereotipos-de-%20genero/) (Consulta 17-01-2023).

Valega, Cristina*. Diagnóstico sobre los estereotipos de género en el consumo y la publicidad en el Perú*, INDECOPI, PNUD, MIMP, 2020.

Valega, Cristina. *La publicidad sexista como acto de competencia desleal. Análisis crítico de las resoluciones del INDECOPI*. Fondo Editorial PUCP, Lima, 2019.

Valencia, Arelí (2020) “Balance y Líneas de Investigación”, en: *Informe analítico II Encuesta Nacional de Derechos Humanos*. MINJUSDH, Lima, 2020.

Valentina Alarcón, Edith Alarcón, Cecilia Figueroa Alberto Mendoza-Ticona. “Tuberculosis en el Perú: situación epidemiológica, avances y desafíos para su control”. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Publica*, *34*(2), 299-310, Lima, 2017.

Vega, Alonso del Val. “La Pobreza tiene género”. *Amnistía Internacional*, 2020. <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/blog/historia/articulo/la-pobreza-tiene-genero/> (Consulta 06-01-2023).

Vega, Eduardo. “Comentarios sobre los resultados de la encuesta II Encuesta Nacional de Derechos Humanos”, en: *Informe analítico de la II Encuesta Nacional de Derechos Humanos*. MINJUSDH, Lima, 2020.

Ver: https://[www.proetica.org.pe/agenda-anticorrupcion-peru/](http://www.proetica.org.pe/agenda-anticorrupcion-peru/)(Consulta 22-01-2023).

Vignolo, Gisella. “Algunas reflexiones a partir de los resultados sobre la situación de las personas con discapacidad y los retos como Estado y sociedad”, en: *Informe analítico de la II Encuesta Nacional de Derechos Humanos*. Lima, 2020.

Wingfield, Tom et al. “Beyond pills and tests: addressing the social determinants of tuberculosis.” *Clinical medicine*, London, England, 2016.

World Vision, “Pandemia agudizará trabajo infantil”, 2020. <https://worldvision.pe/noticias/pandemia-agudizara-trabajo-infantil> (Consulta 3-1-2023).

Zapata, A. & R. Rojas. *¿Desiguales desde siempre? Miradas históricas sobre la desigualdad*, IEP, Lima, 2013.

Zapata, Susana. “El feminicidio y violencia sexual en el discurso periodístico”, Observatorio Nacional de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar, 2018. [https://observatorioviolencia.pe/el-feminicidio-y-violencia- sexual/](https://observatorioviolencia.pe/el-feminicidio-y-violencia-%20sexual/) (Consulta 17-01-2023).

1. El Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 consideró a trece (13) grupos de especial protección, los cuales se enumeran en la tabla 6 de este documento. [↑](#footnote-ref-1)
2. Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, *Desde sus voces: Estudio exploratorio de la situación de los derechos humanos en el Perú* (Lima, 2022), <https://www.mesadeconcertacion.org.pe/storage/documentos/2023-05-08/estudio-exploratorio-sobre-los-derechos-humanos-mclcp.pdf> [↑](#footnote-ref-2)
3. Ipsos. *II Encuesta Nacional de Derechos Humanos* (Lima, 2019), <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1611180/3.-Informe-completo-de-la-II-Encuesta-Nacional-de-Derechos-Humanos.pdf.pdf> [↑](#footnote-ref-3)
4. Cabe señalar que la II ENDDHH fue realizada en el año 2019. [↑](#footnote-ref-4)
5. Defensoría del Pueblo, *Informe de la Defensoría del Pueblo del Perú para el Cuarto Ciclo del Examen Periódico Universal* (Lima, 2022). [↑](#footnote-ref-5)
6. Defensoría del Pueblo, *Informe de la Defensoría del Pueblo del Perú para el Cuarto Ciclo del Examen Periódico Universal,* 6. [↑](#footnote-ref-6)
7. Defensoría del Pueblo, *Informe de la Defensoría del Pueblo del Perú para el Cuarto Ciclo del Examen Periódico Universal*, 6. [↑](#footnote-ref-7)
8. S. Huenchuan, “COVID-19 y sus impactos en los derechos y la protección social de las personas mayores en la subregión (LC/MEX/TS.2020/31)” (Ciudad de México, CEPAL, 2020), 76. [↑](#footnote-ref-8)
9. Defensoría del Pueblo. *Sobrecarga de labores en las mujeres durante la cuarentena por la emergencia sanitaria* (Lima, 2020), 6. [↑](#footnote-ref-9)
10. Banco Mundial, “Comunicado de Prensa N° 08.09.2020. Crisis por el coronavirus aumentó las desigualdades en el Perú”, 2020, <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/09/08/crisis-por-el-coronavirus-aumento-las-desigualdades-en-el-peru> [↑](#footnote-ref-10)
11. Entrevista para El Peruano, “Hay que entender al covid-19 como una crisis de desigualdad, 2021”, <https://elperuano.pe/noticia/119664-hay-que-entender-al-covid-19-como-una-crisis-de-desigualdad>. [↑](#footnote-ref-11)
12. Entre los meses de mayo y agosto de 2022 el MINJUSDH desarrolló, con el apoyo de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, veintiséis (26) mesas descentralizadas, una en cada región del país, a fin de recibir aportes para el primer entregable de la PNMDH. [↑](#footnote-ref-12)
13. Entrevista para El Peruano, “Hay que entender al covid-19 como una crisis de desigualdad, 2021”. [↑](#footnote-ref-13)
14. Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI. *Informe Técnico. Perú: Estimación de la vulnerabilidad económica a la Pobreza Monetaria* (Lima, 2020), 33 - 34. [↑](#footnote-ref-14)
15. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. *Informe analítico II Encuesta Nacional de Derechos Humanos* (Lima, 2021). [↑](#footnote-ref-15)
16. Defensoría del Pueblo, *Informe de la Defensoría del Pueblo del Perú para el Cuarto Ciclo del Examen Periódico Universal* (Lima, 2022). [↑](#footnote-ref-16)
17. Defensoría del Pueblo, *Informe de la Defensoría del Pueblo del Perú para el Cuarto Ciclo del Examen Periódico Universal*, 2. [↑](#footnote-ref-17)
18. Informe de Colectivo EPU de Perú. *La situación de los derechos humanos en el Perú* (Lima, 2022), 15-17. [↑](#footnote-ref-18)
19. El Cuarto Informe sobre los avances de implementación del Plan Nacional de Derechos Humanos, se encuentra en proceso de elaboración. [↑](#footnote-ref-19)
20. El Plan Nacional de Derechos Humanos no establecía para el año 2020 compromisos respecto al grupo de “Defensores y defensoras de derechos humanos”. [↑](#footnote-ref-20)
21. Organización de las Naciones Unidas – ONU, “¿Qué son los derechos humanos?”, <https://www.ohchr.org/es/what-are-human-rights> [↑](#footnote-ref-21)
22. Defensoría del Pueblo, *Informe Defensorial Nº 107. La Defensoría del Pueblo y el derecho a la identidad. Campañas de documentación y la Supervisión 2005-2006* (Lima, 2006), <https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/021documentos/FB1B0965182A823D05258154005AF1AE/$FILE/Informe_N_107.pdf> [↑](#footnote-ref-22)
23. Defensoría del Pueblo, “Más de 150 mil niñas y niños nacidos durante cuarentena no cuentan con partida de nacimiento”, 2020, <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-mas-de-150-mil-ninas-y-ninos-nacidos-durante-cuarentena-no-cuentan-con-partida-de-nacimiento/> [↑](#footnote-ref-23)
24. Defensoría del Pueblo, *Informe Defensorial N° 175, «Derechos humanos de las personas LGBTI: Necesidad de una política pública para la igualdad en el Perú»* (Lima, 2016), 185. [↑](#footnote-ref-24)
25. Defensoría del Pueblo, *Informe Defensorial N° 175 …*, 185. [↑](#footnote-ref-25)
26. Defensoría del Pueblo, *Informe Defensorial N° 175…*, 42-43. [↑](#footnote-ref-26)
27. Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos – Promsex, *Informe anual sobre la situación de los derechos humanos de las personas LGBTI en el Perú 2020*, 1a. ed., (Lima, Promsex, 2021). [↑](#footnote-ref-27)
28. Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos – Promsex, *Informe anual sobre la situación de los derechos humanos de las personas LGBTI en el Perú 2020*, 42-43. [↑](#footnote-ref-28)
29. Defensoría del Pueblo. *Informe Especial N° 4, Condiciones de las personas privadas de libertad en el contexto de emergencia sanitaria por COVID-19* (Lima, 2020), <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/08/INFORME-ESPECIAL-N%C2%BA-4.pdf> [↑](#footnote-ref-29)
30. Sofía Guerrero Gámez y Gisellle Marie Bello. “Los Derechos y la inclusión de las personas LGBTI en Perú en tiempos de coronavirus”, en: Banco Mundial Blogs, 2020, <https://blogs.worldbank.org/es/latinamerica/los-derechos-y-la-inclusion-de-las-personas-lgbti-en-peru-en-tiempos-de-coronavirus> [↑](#footnote-ref-30)
31. Organización de las Naciones Unidas - ONU, “COVID-19 y los derechos humanos de las personas LGBTI”, <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/LGBT/LGBTIpeople_ES.pdf> [↑](#footnote-ref-31)
32. Defensoría del Pueblo, *Informe de Adjuntía N°002-2020-DP/AMASPPI/PPI, Evaluación de las medidas para la atención de la salud de los pueblos indígenas del Perú frente al COVID-19* (Lima, 2020), <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/12/Informe-de-adjunt%C3%ADa-N%C2%B0002-2020-DP-AMASPPI-PPI-Evaluaci%C3%B3n-de-las-medidas-para-la-atenci%C3%B3n-de-la-salud-de-los-pueblos-ind%C3%ADgenas-en-el-Per%C3%BA-frente-al-COVID-19.pdf> [↑](#footnote-ref-32)
33. Defensoría del Pueblo, *Informe de Adjuntía N°002-2020-DP/AMASPPI/PPI, Evaluación de las medidas para la atención de la salud de los pueblos indígenas del Perú frente al COVID-19.* [↑](#footnote-ref-33)
34. Comisión Económica para América Latina y El Caribe - CEPAL, *El impacto del COVID-19 en los pueblos indígenas de América Latina-Abya Yala. Entre la invisibilización y la resistencia colectiva* (2020), <https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46543/S2000817_es.pdf> [↑](#footnote-ref-34)
35. Comisión Económica para América Latina y El Caribe - CEPAL, *El impacto del COVID-19 en los pueblos indígenas de América Latina-Abya Yala. Entre la invisibilización y la resistencia colectiva*. [↑](#footnote-ref-35)
36. Defensoría del Pueblo, *Informe de Adjuntía N°002-2020-DP/AMASPPI/PPI, Evaluación de las medidas para la atención de la salud de los pueblos indígenas del Perú frente al COVID-19.* [↑](#footnote-ref-36)
37. Ministerio de Cultura, Base de Datos de Pueblos Indígenas u originarios. <https://bdpi.cultura.gob.pe/buscador-de-localidades-de-pueblos-indigenas> [↑](#footnote-ref-37)
38. Comisión Económica para América Latina y El Caribe - CEPAL, *El impacto del COVID-19 en los pueblos indígenas de América Latina-Abya Yala. Entre la invisibilización y la resistencia colectiva,* 51. [↑](#footnote-ref-38)
39. Defensoría del Pueblo, *Informe de Adjuntía N° 002-2019-DP/AMASPPI/PPI, Informe sobre situación de los derechos de las Mujeres indígenas en el Perú* (Lima, 2019), <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/12/Informe-de-adjuntia-002-2019-PPI-Digital.pdf> [↑](#footnote-ref-39)
40. Amnistía Internacional, “Amnistía Internacional demanda al Estado peruano una respuesta sanitaria intercultural urgente para los pueblos indígenas frente al COVID-19”, 2020, <https://amnistia.org.pe/noticia/pueblos-indigenas-covid/> [↑](#footnote-ref-40)
41. Amnistía Internacional, “Amnistía Internacional demanda al Estado peruano una respuesta sanitaria intercultural urgente para los pueblos indígenas frente al COVID-19”. [↑](#footnote-ref-41)
42. Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades, “Boletín VIH de febrero de 2021 sobre la Situación epidemiológica del VIH-Sida en el Perú” (Lima, 2021), <https://www.dge.gob.pe/portal/docs/vigilancia/vih/Boletin_2021/febrero.pdf> [↑](#footnote-ref-42)
43. Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades, “Boletín VIH de febrero de 2021 sobre la Situación epidemiológica del VIH-Sida en el Perú”. [↑](#footnote-ref-43)
44. Instituto Nacional de Estadística e Informática, *Perú: Indicadores de Educación por Departamentos: 2009-2019* (Lima, 2019). [↑](#footnote-ref-44)
45. Instituto Peruano de Economía, “Efectos del Covid-19 en la Educación” (Lima 2021), <https://www.ipe.org.pe/portal/efectos-del-covid-19-en-la-educacion/> [↑](#footnote-ref-45)
46. Defensoría del Pueblo, *La protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes de nacionalidad venezolana en el Perú. Casos atendidos por la Defensoría del Pueblo durante 2018 - 2019 – 2020. Serie Informes de Adjuntía n° 0001-2022-DP/ANA* (Lima, 2021), 39. [↑](#footnote-ref-46)
47. Defensoría del Pueblo, *Serie Informes Especiales N° 36-2020-DP. El derecho a la educación inclusiva en el contexto de la emergencia sanitaria por el COVID-19. Alcances y limitaciones en el servicio educativo no presencial para estudiantes con discapacidad y con otras necesidades educativas especiales en la Educación Básica* (Lima, 2020), <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/12/Serie-Informes-especiales-36_Educaci%C3%B3n-inclusiva-en-contexto-de-COVID-19.pdf> [↑](#footnote-ref-47)
48. Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI, *Informe Técnico N°4 - Diciembre 2021, Estadísticas de las Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares, trimestre julio-agosto-septiembre 2021* (Lima 2021), 10, <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/04-informe-tecnico-tic-iii-trimestre-2021.pdf> [↑](#footnote-ref-48)
49. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura - IICA, *Conectividad rural en América Latina y el Caribe. Un puente al desarrollo sostenible en tiempos de pandemia* (2020), <https://repositorio.iica.int/handle/11324/12896> [↑](#footnote-ref-49)
50. GSMA, *Connected Women – La brecha de género móvil* (2019), <https://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2019/04/GSMA-The-Mobile-Gender-Gap-Report-2019-Spanish.pdf> [↑](#footnote-ref-50)
51. Defensoría del Pueblo, *Informe de adjuntía N° 005-2021-DP/AMASPPI, Acceso sostenible al internet y a las tecnologías: Experiencia y tareas pendientes en el sector Educación en el estado de emergencia nacional* (Lima, 2021), <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2021/05/Informe-de-Adjunt%C3%ADa-005-2021-Acceso-sostenible-al-internet-y-a-las-tecnolog%C3%ADas.pdf> [↑](#footnote-ref-51)
52. Artículo 17.- Obligatoriedad de la educación inicial, primaria y secundaria. - La educación inicial, primaria y secundaria son obligatorias. En las instituciones del Estado, la educación es gratuita. En las universidades públicas el Estado garantiza el derecho a educarse gratuitamente a los alumnos que mantengan un rendimiento satisfactorio y no cuenten con los recursos económicos necesarios para cubrir los costos de educación. [↑](#footnote-ref-52)
53. Ferrajoli, J., *Manifiesto por la igualdad,* Trad. De Perfecto Andrés Ibañez, (Madrid, Trotta, 2019), 69 y ss. [↑](#footnote-ref-53)
54. Organización de las Naciones Unidas - Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), *El derecho a una vivienda adecuada (art. 11). Observación general Nº 4. E/1991/23*, 13 diciembre 1991,  <https://www.refworld.org.es/docid/5d7fc37b5.html> [↑](#footnote-ref-54)
55. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, *Política Nacional de Vivienda y Urbanismo. Resumen Ejecutivo* (Lima, 2021), <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2262477/Resumen%20de%20la%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Vivienda%20y%20Urbanismo.pdf?v=1634579665>. [↑](#footnote-ref-55)
56. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. Las 5 caras de la vulnerabilidad de los hogares peruanos en contextos de Covid-19. Soluciones innovadoras para el desarrollo sostenible,* [*https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/pe/9f994ec6e790b78bfae82a2e35cd776995a38a21bab2bb60b5eab1519ccfb540.pdf*](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/pe/9f994ec6e790b78bfae82a2e35cd776995a38a21bab2bb60b5eab1519ccfb540.pdf) [↑](#footnote-ref-56)
57. Defensoría del Pueblo, *Personas venezolanas en el Perú. Análisis de su situación antes y durante la crisis sanitaria generada por el COVID-19. Serie informes de adjuntía. Informe de Adjuntía N° 002-2020-DP/ADHPD* (Lima, 2021), 76. [↑](#footnote-ref-57)
58. UNICEF, *Child labour: global estimates 2020, trends and the road forward* (2021), <https://www.unicef.org/dominicanrepublic/informes/trabajo-infantil-estimaciones-mundiales-2020-tendencias-y-el-camino-seguir> [↑](#footnote-ref-58)
59. UNICEF, “The impact of Covid-19”, en: *Child labour: global estimates 2020, trends and the road forward* (2021). [↑](#footnote-ref-59)
60. Ajustados por paridad de poder adquisitivo del 2017. [↑](#footnote-ref-60)
61. Instituto Peruano de Economía, “Efectos del Covid-19 en la educación”, informe para *El Comercio*, 05 de julio de 2021. [↑](#footnote-ref-61)
62. Gough, J. “Una de las caras más feas de la pandemia: el trabajo infantil”,diario *El País*, 21 de junio de 2021, <https://elpais.com/planeta-futuro/2021-06-21/una-de-las-caras-mas-feas-de-la-pandemia-el-trabajo-infantil.html> [↑](#footnote-ref-62)
63. World Vision, “Pandemia agudizará trabajo infantil” (2020), <https://worldvision.pe/noticias/pandemia-agudizara-trabajo-infantil> [↑](#footnote-ref-63)
64. Según registros de los Equipos Itinerantes de Urgencia (EIU), formados por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables durante el aislamiento social obligatorio. Puede verse también: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, *La otra pandemia en casa. Situación y respuestas a la violencia de género durante la pandemia por la Covid-19 en el Perú* (Lima, 2021), <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1752584/La%20Otra%20Pandemia%20en%20Casa%202021.pdf> [↑](#footnote-ref-64)
65. Defensoría del Pueblo, “Fortalecer los derechos de las mujeres implica no retroceder en agenda por la igualdad de género” (Lima, 2021), <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-fortalecer-los-derechos-de-las-mujeres-implica-no-retroceder-en-agenda-por-la-igualdad-de-genero/> [↑](#footnote-ref-65)
66. Defensoría del Pueblo, *Informe sobre la supervisión de la atención integral en niñas y adolescentes embarazadas producto de violación sexual, en establecimientos de salud,* *Serie Informes Especiales N° 009-2021-DP* (Lima, 2021), <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2021/07/INFORME-DE-ATENCI%C3%93N-EMBARAZO-EN-NI%C3%91AS-Y-ADOLESCENTES-DP-UNFPA-PER%C3%9A.pdf> [↑](#footnote-ref-66)
67. Según la información proporcionada por el Ministerio del Interior y la PNP, al INEI. [↑](#footnote-ref-67)
68. IDEHPUCP, UNODC, “Trata de personas y migración en tiempos de pandemia por COVID-19. Relatoría” (Lima, 2021), <https://www.unodc.org/documents/peruandecuador//Informes/vf_Version_corregida_UNODC.pdf> [↑](#footnote-ref-68)
69. IDEHPUCP, UNODC, “Trata de personas y migración en tiempos de pandemia por COVID-19. [↑](#footnote-ref-69)
70. INEI según sistematización del reporte de la Policía Nacional del Perú. “Trata de personas: 277 denuncias se registraron en el Perú en el primer semestre del año” (Lima, 2021), <https://elperuano.pe/noticia/129686-trata-de-personas-277-denuncias-se-registraron-en-el-peru-en-el-primer-semestre-del-ano>. [↑](#footnote-ref-70)
71. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, *Política Nacional Multisectorial en Discapacidad para el Desarrollo al 2030. Resumen Ejecutivo* (Lima, 2021), 2. [↑](#footnote-ref-71)
72. Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad - CONADIS, *Percepciones y vivencias de las personas con discapacidad durante la emergencia sanitaria por COVID-19 en el Perú* (Lima, 2021), <https://www.conadisperu.gob.pe/observatorio/wp-content/uploads/2021/08/Percepciones-y-vivencias-de-la-discapacidad.pdf> [↑](#footnote-ref-72)
73. Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad - CONADIS, *Percepciones y vivencias de las personas con discapacidad durante la emergencia sanitaria por COVID-19 en el Perú*, 36. [↑](#footnote-ref-73)
74. Organización Internacional del Trabajo-OIT, *Nota técnica país Perú. Impacto de la COVID-19 en el empleo y los ingresos laborales* (Lima, 2020), 37, <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_756474.pdf> [↑](#footnote-ref-74)
75. Meresman, S. & H. Ullmann, *COVID-19 y las personas con discapacidad en América Latina Mitigar el impacto y proteger derechos para asegurar la inclusión hoy y mañana* (CEPAL, 2020), 8, <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46278/1/S2000645_es.pdf> [↑](#footnote-ref-75)
76. Meresman, S. & H. Ullmann, *COVID-19 y las personas con discapacidad en América Latina Mitigar el impacto y proteger derechos para asegurar la inclusión hoy y mañana*. [↑](#footnote-ref-76)
77. Meresman, S. & H. Ullmann, *COVID-19 y las personas con discapacidad en América Latina Mitigar el impacto y proteger derechos para asegurar la inclusión hoy y mañana*, 8. [↑](#footnote-ref-77)
78. Defensoría del Pueblo, *Situación de las personas privadas de libertad a propósito de la declaratoria de emergencia sanitaria*, *Serie Informes Especiales Nº 03-2020-DP* (Lima, 2020), <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/04/Serie-de-Informes-Especiales-N%C2%BA-003-2020-DP.pdf> [↑](#footnote-ref-78)
79. Defensoría del Pueblo, *Situación de las personas privadas de libertad a propósito de la declaratoria de emergencia sanitaria*. [↑](#footnote-ref-79)
80. Defensoría del Pueblo, *Informe de Adjuntía N° 006-2018-DP/ADHPD. Retos del Sistema Penitenciario Peruano: Un diagnóstico de la realidad carcelaria de mujeres y varones.* (Lima, 2018). [↑](#footnote-ref-80)
81. Defensoría del Pueblo, *Informe de Adjuntía N° 006-2018-DP/ADHPD “Retos del Sistema Penitenciario Peruano: Un diagnóstico de la realidad carcelaria de mujeres y varones”* [↑](#footnote-ref-81)
82. Nota en El Peruano. “Índice de contagios del covid-19 en los penales está controlado”, 2021. <https://elperuano.pe/noticia/118198-indice-de-contagios-del-covid-19-en-los-penales-esta-controlado> [↑](#footnote-ref-82)
83. Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI, *Nota de prensa N° 115* (Lima, 2022), <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/noticias/nota-de-prensa-no-115-2022-inei.pdf> [↑](#footnote-ref-83)
84. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2021/2022. Tiempos inciertos, vidas inestables: Configurar nuestro futuro en un mundo en transformación* (2022), 317. [↑](#footnote-ref-84)
85. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, *Vulnerabilidades, más allá de la pobreza* (2020). <https://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/library/poverty/vulnerabilidades--mas-alla-de-la-pobreza.html> [↑](#footnote-ref-85)
86. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, *Vulnerabilidades, más allá de la pobreza*, 13. [↑](#footnote-ref-86)
87. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, *Vulnerabilidades, más allá de la pobreza*, 15. [↑](#footnote-ref-87)
88. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, *Vulnerabilidades, más allá de la pobreza*, 16. [↑](#footnote-ref-88)
89. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 (Lima, 2018), 16. [↑](#footnote-ref-89)
90. Definición del Observatorio Nacional de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar, <https://observatorioviolencia.pe/grupos-vulnerables-ley-n30364/#:~:text=Personas%20en%20situaci%C3%B3n%20de%20vulnerabilidad,ejercer%20con%20plenitud%20sus%20derechos%20>. [↑](#footnote-ref-90)
91. Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI, “En el Perú existen más de 4 millones de adultos mayores”, <https://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/noticias/np121_2020.pdf> [↑](#footnote-ref-91)
92. Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI, “PAM de 70 y más años de edad, que viven solos”, 2018, <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1577/Libro01.pdf> [↑](#footnote-ref-92)
93. Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI, *Informes técnicos trimestrales del Instituto Nacional de Estadística e Informática-INEI sobre la “Situación de la Población Adulta Mayor”* (Lima, 2020). [↑](#footnote-ref-93)
94. Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI, *Informes técnicos trimestrales del Instituto Nacional de Estadística e Informática-INEI sobre la “Situación de la Población Adulta Mayor”.* [↑](#footnote-ref-94)
95. Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI, *Perfil sociodemográfico de la Persona con Discapacidad* (Lima, 2017). [↑](#footnote-ref-95)
96. Personas que tienen “Alguna dificultad o limitación permanente que le impide desarrollarse normalmente en sus actividades diarias” [↑](#footnote-ref-96)
97. Departamentos, con porcentajes más altos (excluyendo a Lima) que declaró que tenía alguna discapacidad: Piura (5,4%), La Libertad (5,2%), Puno y Arequipa (5,0%) en cada caso. [↑](#footnote-ref-97)
98. Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI, *Estimaciones y Proyecciones de la Población por Departamento, 1995-2030-Boletín de Análisis Demográfico N° 39*  [↑](#footnote-ref-98)
99. Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI, *Estimaciones y Proyecciones de la Población por Departamento, 1995-2030-Boletín de Análisis Demográfico N° 39* [↑](#footnote-ref-99)
100. Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI, Dirección Nacional de Cuentas Nacionales. Cuadro Nº 4.1 Perú: Gasto Destinado Al Sector Salud, 2008- 2019. [↑](#footnote-ref-100)
101. Instituto Nacional de Estadística e Informática-INEI, *Perú: Brechas de género 2019, avances hacia la igualdad de mujeres y hombres* (Lima, 2019). [↑](#footnote-ref-101)
102. Instituto Nacional de Estadística e Informática-INEI, *Perú: Brechas de género 2019, avances hacia la igualdad de mujeres y hombres*. [↑](#footnote-ref-102)
103. Instituto Nacional de Estadística e Informática-INEI*. Censo Nacional de Población y Vivienda* (Lima, 2017). [↑](#footnote-ref-103)
104. Instituto Nacional de Estadística e Informática-INEI, Encuesta Nacional de Hogares, 2019 - 2020. [↑](#footnote-ref-104)
105. Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI, *Encuesta demográfica y de salud familiar* (Lima, 2019). [↑](#footnote-ref-105)
106. Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades, *Boletín VIH, setiembre 2021.* [↑](#footnote-ref-106)
107. Wingfield, Tom et al. “Beyond pills and tests: addressing the social determinants of tuberculosis.” *Clinical medicine (London, England)* vol. 16, Suppl 6 (2016): s79-s91. [↑](#footnote-ref-107)
108. Valentina Alarcón, Edith Alarcón, Cecilia Figueroa Alberto Mendoza-Ticona. “Tuberculosis en el Perú: situación epidemiológica, avances y desafíos para su control”. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Publica*, *34*(2), 299-310. (Lima, 2017). <http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1726-46342017000200021>. [↑](#footnote-ref-108)
109. Defensoría del Pueblo, Población LGBTI, <https://www.defensoria.gob.pe/grupos_de_proteccion/poblacion-lgtbi/> [↑](#footnote-ref-109)
110. Realizado del 7 al 25 de noviembre del 2019 [↑](#footnote-ref-110)
111. Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 [↑](#footnote-ref-111)
112. Véase: Observaciones finales sobre el quinto informe periódico del Perú, aprobadas por el Comité en su 107º período de sesiones (11 a 28 de marzo de 2013) - CCPR/C/PER/CO/5, 29/4/2013; Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados del Perú - CRC/C/PER/CO/4-5, 2/3/2016 Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados del Perú, aprobadas por el Comité en su 49º período de sesiones (29 de octubre a 23 de noviembre de 2012) - CAT/C/PER/CO/5-6, 21/1/2013 y Opiniones sobre las conclusiones y/o recomendaciones, compromisos voluntarios y respuestas presentadas por el Estado examinado - A/HRC/22/15/Add.1. [↑](#footnote-ref-112)
113. De acuerdo con la Ley N° 28592, Ley que crea el Plan Integral de Reparaciones, y su reglamento [↑](#footnote-ref-113)
114. Ley N° 28592, Ley que crea el Plan Integral de Reparaciones. [↑](#footnote-ref-114)
115. Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI, *Migraciones Internas en*

     *el Perú* (Lima, 1995), <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib0018/capi2006.htm> [↑](#footnote-ref-115)
116. Aprobado mediante Decreto Supremo N° 005-2022-MC. [↑](#footnote-ref-116)
117. Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI. *Resultados del XII Censo de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas o Censo peruano de 2017*, <https://censo2017.inei.gob.pe/> [↑](#footnote-ref-117)
118. Centro de Recursos Interculturales-CRI. Vídeo de Base de Datos de Pueblos Indígenas u originarios (BDPI), <https://centroderecursos.cultura.pe/es/video/base-de-datos-de-pueblos-ind%C3%ADgenas-u-originarios-bdpi#:~:text=La%20BDPI%2C%20es%20un%20sistema,de%20un%20pueblo%20ind%C3%ADgena%20andino> [↑](#footnote-ref-118)
119. IWGIA, *El Mundo Indígena 2022: Perú* (Perú, 2022), <https://iwgia.org/es/peru/4796-mi-2022-peru.html> [↑](#footnote-ref-119)
120. Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI, Encuesta Nacional de Hogares 2020, <https://www.datosabiertos.gob.pe/dataset/encuesta-nacional-de-hogares-enaho-2020-instituto-nacional-de-estad%C3%ADstica-e-inform%C3%A1tica-inei> [↑](#footnote-ref-120)
121. Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI. Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza 2020 (Perú, 2020), <http://webinei.inei.gob.pe/anda_inei/index.php/catalog/742> [↑](#footnote-ref-121)
122. Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI, *Perú: Estadísticas de la Emigración Internacional de Peruanos e Inmigración de Extranjeros, 1990 – 2021* (Lima, 2022), <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1857/libro.pdf> [↑](#footnote-ref-122)
123. Instituto Nacional Penitenciario – INPE, *Informe Estadístico Mayo 2021* (Lima, 2021), <https://siep.inpe.gob.pe/Archivos/2021/Informes%20estadisticos/informe_estadistico_mayo_2021.pdf> [↑](#footnote-ref-123)
124. Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI, *Perú: Anuario Estadístico de la Criminalidad y Seguridad Ciudadana, 2011-2017* (Lima, 2018), <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1534/cap06.pdf> [↑](#footnote-ref-124)
125. Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI, *Perú: Anuario Estadístico de la Criminalidad y Seguridad Ciudadana, 2011-2017*. [↑](#footnote-ref-125)
126. Tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos o la Convención Americana sobre Derechos Humanos. [↑](#footnote-ref-126)
127. Sen, A. y M. Nussbaum, eds., *The quality of life* (Oxford, Oxford University Press, 1993) [↑](#footnote-ref-127)
128. Sen, A. y M. Nussbaum, eds., *The quality of life*, 3. [↑](#footnote-ref-128)
129. Sen, A. y M. Nussbaum, eds., *The quality of life*, 31. [↑](#footnote-ref-129)
130. Sen, A. y M. Nussbaum, eds., *The quality of life,* 36. [↑](#footnote-ref-130)
131. Andy Delgado Blanco. *El Enfoque de las capacidades. Algunos elementos para su análisis.* (Venezuela, Universidad Central, 2017). <https://www.redalyc.org/journal/122/12252818012/html/#redalyc_12252818012_ref4> [↑](#footnote-ref-131)
132. Comisión Económica para América Latina y El Caribe - CEPAL, “La medición multidimensional de la pobreza*”*, Conferencia Estadística de las Américas, Pucón, 24-26 abril de 2013, <https://hdl.handle.net/11362/16433> [↑](#footnote-ref-132)
133. Ferrajoli, J. *Manifiesto por la igualdad*, Trad. De Perfecto Andrés Ibañez (Madrid, Trotta, 2019). [↑](#footnote-ref-133)
134. Comisión Interamericana de Derechos Humanos- CIDH, *Compendio sobre la igualdad y no discriminación: estándares interamericanos* (2019), 22, <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Compendio-IgualdadNoDiscriminacion.pdf> [↑](#footnote-ref-134)
135. Fiss, O., “Groups and the Equal Protection Clause”, *Philosophy and Public Affairs*, Volumen 5, p. 107. Citado por R. Saba “Roberto Saba, “(Des)igualdad estructural”, en: Alegre, M. & R. Gargarella (coords.), *El Derecho a la Igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario* (Buenos Aires, Lexis Nexis, 2007), 20. [↑](#footnote-ref-135)
136. Fiss, O., “Groups and the Equal Protection Clause”, 20. [↑](#footnote-ref-136)
137. Ferrajoli, J. *Manifiesto por la igualdad*, Trad. De Perfecto Andrés Ibañez (Madrid, Trotta, 2019), 16. [↑](#footnote-ref-137)
138. Ferrajoli, J. *Manifiesto por la igualdad*, 16. [↑](#footnote-ref-138)
139. Ferrajoli, J. *Manifiesto por la igualdad*. [↑](#footnote-ref-139)
140. Saba, R., “(Des)igualdad estructural”, en: Alegre, M. & R. Gargarella (coords.), *El Derecho a la Igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario* (Buenos Aires, Lexis Nexis, 2007), 4. [↑](#footnote-ref-140)
141. Salomé, L. “A propósito del concepto discriminación estructural. Una mirada crítica de la visión liberal tradicional de la discriminación” (Lima, PUCP, 2019), <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/169016?show=full> [↑](#footnote-ref-141)
142. Fiss, O., “Groups and the Equal Protection Clause”, 20. [↑](#footnote-ref-142)
143. Scotish Government, *Using intersectionality to understand structural inequality in Scotland: Evidence synthesis* (Edimburgo, 2022). [↑](#footnote-ref-143)
144. Scotish Government, *Using intersectionality to understand structural inequality in Scotland: Evidence synthesis* (Edimburgo, 2022), p. 12. [↑](#footnote-ref-144)
145. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “¿Qué son los derechos humanos?”, <https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/que-son-los-derechos-humanos> [↑](#footnote-ref-145)
146. Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH, *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos* (2018). [↑](#footnote-ref-146)
147. Fiss, Owen, “Groups and the Equal Protection Clausei”, 107. [↑](#footnote-ref-147)
148. IPBES: Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. S. Díaz, J. Settele, E. S. Brondízio E.S., H. T. Ngo, M. Guèze, J. Agard, A. Arneth, P. Balvanera, K. A. Brauman, S. H. M. Butchart, K. M. A. Chan, L. A. Garibaldi, K. Ichii, J. Liu, S. M. Subramanian, G. F. Midgley, P. Miloslavich, Z. Molnár, D. Obura, A. Pfaff, S. Polasky, A. Purvis, J. Razzaque, B. Reyers, R. Roy Chowdhury, Y. J. Shin, I. J. Visseren-Hamakers, K. J. Willis, and C. N. Zayas (eds.). IPBES secretariat, 2019, Bonn, Germany. 56 pages. [↑](#footnote-ref-148)
149. Ley N° 28611, Ley General del Ambiente. [↑](#footnote-ref-149)
150. Ferrajoli, Luigi, *Manifiesto por la igualdad*, 79. [↑](#footnote-ref-150)
151. Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH, *Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II.164 Doc. 147, 07 de septiembre de 2017, párr. 393. [↑](#footnote-ref-151)
152. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *La situación de las personas afrodescendientes en las Américas**,* OEA/Ser.L/V/II. Doc. 62, 2012. [↑](#footnote-ref-152)
153. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *La situación de las personas afrodescendientes en las Américas*, párr.60. [↑](#footnote-ref-153)
154. Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI, *La Autoidentificación Étnica: Población Indígena y Afroperuana* (Lima, 2018), https://[www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\_digitales/Est/Lib1642/cap02.pdf](http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1642/cap02.pdf) [↑](#footnote-ref-154)
155. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, *Política Nacional de Igualdad de Género.* (Lima, 2019). [↑](#footnote-ref-155)
156. Fernández, Juan; Fernández, María Ignacia & Soloaga, Isidro, *Enfoque territorial y análisis dinámico de la ruralidad: alcances y límites para el diseño de políticas de desarrollo rural innovadoras en América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2019), 16. [↑](#footnote-ref-156)
157. Consorcio de Organizaciones de Personas con VIH en el Perú, *Informe final: Índice de estigma y discriminación hacia las personas con VIH en Perú*, 2018, 35. [↑](#footnote-ref-157)
158. Scotish Government, *Using intersectionality to understand structural inequality in Scotland: Evidence synthesis* (Edimburgo, 2022), p. 12. [↑](#footnote-ref-158)
159. Scotish Government, *Using intersectionality to understand structural inequality in Scotland: Evidence synthesis*, p. 20. [↑](#footnote-ref-159)
160. Smith, B. “Intersectional Discrimination and Substantive Equality: A Comparative and Theoretical Perspective”, The Equal Rights Review, Vol. Sixteen (2016), p. 81. [↑](#footnote-ref-160)
161. Exposición de Motivos del Decreto Supremo N° 029-2018-PCM [↑](#footnote-ref-161)
162. Comisión Económica para América Latina y El Caribe - CEPLAN, Guía de Políticas Nacionales (Lima, 2018). [↑](#footnote-ref-162)
163. Defensoría del Pueblo, *Informe de la Defensoría del Pueblo del Perú para el Cuarto Ciclo del Examen Periódico Universal*, 5. [↑](#footnote-ref-163)
164. Informe de Colectivo EPU de Perú. *La situación de los derechos humanos en el Perú*, 12. [↑](#footnote-ref-164)
165. Zota Bernal, A. C. (2015). Incorporación del análisis interseccional en las sentencias de la Corte IDH sobre grupos vulnerables, su articulación con la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos. *EUNOMÍA. Revista En Cultura De La Legalidad*, (9), 67-85. Recuperado a partir de https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2803 [↑](#footnote-ref-165)
166. Zota Bernal, A. C. (2015). Incorporación del análisis interseccional en las sentencias de la Corte IDH sobre grupos vulnerables, su articulación con la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos. *EUNOMÍA. Revista En Cultura De La Legalidad*, (9), 67-85. Recuperado a partir de https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2803 [↑](#footnote-ref-166)
167. Council of Europe, “Citizenship and Participation”, https://www.coe.int/en/web/compass/citizenship-and-participation#:~:text=Equally%2C%20without%20participation%2C%20many%20human,object%20of%20our%20own%20lives. [↑](#footnote-ref-167)
168. Velásquez y González, 2003: 57. Citado por Mario Espinosa en “La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía. [↑](#footnote-ref-168)
169. Ana Mariela Castro Dávila. *Incidencia ciudadana como instrumento de participación.* Instituto de Formación y Estudios en Democracia. Costa Rica, San José, 2012 [↑](#footnote-ref-169)
170. Organisation for Economic Co-operation and Development- OECD, *OECD Territorial Reviews: Peru* (Paris, OECD Publishing, 2016), 120, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264262904-en> [↑](#footnote-ref-170)
171. Organisation for Economic Co-operation and Development, *OECD Territorial Reviews: Peru*. [↑](#footnote-ref-171)
172. Organisation for Economic Co-operation and Development, *OECD Territorial Reviews: Peru.* [↑](#footnote-ref-172)
173. Pedro Grandez Castro, *Informe que contiene la enunciación del problema público de los derechos humanos y estructuración del problema público determinando las causas (directas e indirectas) del problema y efectos que genera. Documento de Trabajo*. Lima, 2021. [↑](#footnote-ref-173)
174. Fernández, Juan; Fernández, María Ignacia & Soloaga, Isidro, *Enfoque territorial y análisis dinámico de la ruralidad: alcances y límites para el diseño de políticas de desarrollo rural innovadoras en América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2019), 16. [↑](#footnote-ref-174)
175. Comisión Económica para América Latina y El Caribe – CEPAL, *Panorama Social de América Latina* (CEPAL, 2020), 18. [↑](#footnote-ref-175)
176. Fernández, Juan; Fernández, María Ignacia & Soloaga, Isidro, *Enfoque territorial y análisis dinámico de la ruralidad: alcances y límites para el diseño de políticas de desarrollo rural innovadoras en América Latina y el Caribe*. [↑](#footnote-ref-176)
177. Fernández, Juan; Fernández, María Ignacia & Soloaga, Isidro, *Enfoque territorial y análisis dinámico de la ruralidad: alcances y límites para el diseño de políticas de desarrollo rural innovadoras en América Latina y el Caribe* [↑](#footnote-ref-177)
178. Comisión Económica para América Latina y El Caribe - CEPAL, *Territorio e igualdad: Planificación del desarrollo con perspectiva de género*, 2016, <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40665/1/S1601000_es.pdf> [↑](#footnote-ref-178)
179. Comisión Económica para América Latina y El Caribe - CEPAL, *Territorio e igualdad: Planificación del desarrollo con perspectiva de género*, 23. [↑](#footnote-ref-179)
180. Comisión Económica para América Latina y El Caribe - CEPAL, *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe. Pactos para la igualdad* territorial, 2015, <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39223/1/S1500808_es.pdf> [↑](#footnote-ref-180)
181. Comisión Económica para América Latina y El Caribe - CEPAL, *Territorio e igualdad: Planificación del desarrollo con perspectiva de género*, 24-25. [↑](#footnote-ref-181)
182. Comisión Económica para América Latina y El Caribe - CEPAL, *Estrategias y políticas nacionales para la cohesión territorial. Estudios de casos latinoamericanos*, 2015, <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37849/1/S1420715_es.pdf> [↑](#footnote-ref-182)
183. Remy, M., “Desigualdad territorial en el Perú. Reflexiones preliminares” Documento de Trabajo, 221. Serie Estudios sobre Desigualdad, 16, (Lima, IEP, 2015), 35, <https://repositorio.iep.org.pe/bitstream/handle/IEP/952/Remy_desigualdadterritorial.pdf?sequence=2&isAllowed=y> [↑](#footnote-ref-183)
184. Cortínez, V. y otros (2016), “Mejores prácticas internacionales de programas productivos articulados a programas de transferencias monetarias condicionadas”, Documentos de Trabajo, N° 210, Santiago, Chile, Grupo de Trabajo Desarrollo con Cohesión Territorial, Programa Piloto “Territorios Productivos”, RIMISP. [↑](#footnote-ref-184)
185. Cortínez, V. y otros (2016), “Mejores prácticas internacionales de programas productivos articulados a programas de transferencias monetarias condicionadas”, Documentos de Trabajo, N° 210, Santiago, Chile, Grupo de Trabajo Desarrollo con Cohesión Territorial, Programa Piloto “Territorios Productivos”, RIMISP. [↑](#footnote-ref-185)
186. Presidencia del Consejo de Ministros, *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030* (Lima, 2022), 14. [↑](#footnote-ref-186)
187. Centro Nacional de Planeamiento Estratégico-CEPLAN, *Participación ciudadana en políticas nacionales: situación actual y propuestas para su fortalecimiento*. Ceplan (Lima, 2023), p. 30.

     https://geo.ceplan.gob.pe/uploads/CEPLAN\_Participación\_Ciudadana\_en\_Pol%C3%ADticas\_Nacionales.pdf [↑](#footnote-ref-187)
188. Centro Nacional de Planeamiento Estratégico-CEPLAN, Participación ciudadana en políticas nacionales: situación actual y propuestas para su fortalecimiento...p. 30. [↑](#footnote-ref-188)
189. Decreto Supremo 003-2015-MC [↑](#footnote-ref-189)
190. Véase a modo de ejemplo la aprobación de políticas regionales, el caso de Cajamarca: https://conadisperu.gob.pe/observatorio/wp-content/uploads/2021/11/ORDENANZA-REGIONAL-No- D000011-2021-GRC-CR.-Aprueban-la-Politica-Regional-de-la-Persona-con-Discapacidad-de- Cajamarca-al-2030.pdf [↑](#footnote-ref-190)
191. Augusto, María Claudia; Eduardo Dargent & Stéphanie Rousseau, “Más allá de la capacidad estatal: sociedad civil e implementación de políticas a nivel subnacional en Cusco y San Martín (Perú)”, en *Colombia Internacional*, núm. 90, Departamento de Ciencia Política y Centro de Estudios Internacionales. Facultad de Ciencias Sociales, (Universidad de los Andes, 2017), 95-125. [↑](#footnote-ref-191)
192. Augusto, María Claudia; Eduardo Dargent & Stéphanie Rousseau, “Más allá de la capacidad estatal: sociedad civil e implementación de políticas a nivel subnacional en Cusco y San Martín (Perú)” [↑](#footnote-ref-192)
193. Augusto, María Claudia; Eduardo Dargent & Stéphanie Rousseau, “Más allá de la capacidad estatal: sociedad civil e implementación de políticas a nivel subnacional en Cusco y San Martín (Perú)”. [↑](#footnote-ref-193)
194. Reyes, B., Carrión, B. & Y. González, “Influencia de los patrones culturales en la violencia intrafamiliar en las mujeres que acuden a la Fundación Espacios de la ciudad de Loja”, *Sur Academi*. N° 11, Vol 6, 2019. [↑](#footnote-ref-194)
195. Rebecca Cook y Simone Cusack, “Gender Stereotyping: Transnational Legal Perspectives”, *Pennsylvania Studies in Human Rights* (University of Pennsylvania Press, 2010), 9. [↑](#footnote-ref-195)
196. Organización de Estados Americanos - OEA, *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica.* OEA/Ser.L/V/II. Doc. 63. 9 diciembre 2011. [↑](#footnote-ref-196)
197. American Psychological Association, *Diccionario conciso de psicología* (2009), 420. [↑](#footnote-ref-197)
198. Comisión Nacional de Derechos Humanos México, *La discriminación y el derecho a la no discriminación*, <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/43-discriminacion-dh.pdf> [↑](#footnote-ref-198)
199. OEA, *Violencia, niñez y crimen organizado.* [↑](#footnote-ref-199)
200. Comité de Derechos Humanos – ONU, *Observaciones finales sobre el quinto informe periódico del Perú, aprobadas por el Comité en su 107º período de sesiones* (11 a 28 de marzo de 2013). [↑](#footnote-ref-200)
201. Objetivo Estratégico 3 referido al grupo de especial protección de la población afroperuana: Garantizar el derecho a la igualdad y no discriminación de la población afroperuana. [↑](#footnote-ref-201)
202. Objetivo Estratégico 1 referido al grupo de especial protección de las personas trabajadoras del hogar: Garantizar y promover el trabajo decente, libre de violencia de género y discriminación de los trabajadores y trabajadoras del hogar. [↑](#footnote-ref-202)
203. Referencia realizada en la Acción Estratégica 3 dirigida al grupo de especial protección de la población LGBTI: Promover el cambio de actitudes en las/los servidoras/es públicos, Policía Nacional y operadores/as del sistema de justicia, para garantizar el respeto de los derechos de las personas LGBTI. [↑](#footnote-ref-203)
204. Decreto Supremo N° 008 -2019-MIMP. [↑](#footnote-ref-204)
205. Así se señalan algunas cifras que evidencian este problema: En el sector público peruano en el 2016, la participación de la mujer continúa siendo mayoritaria en las carreras especiales (55%), por la fuerte presencia de enfermeras en el sector salud y de profesoras de educación inicial y primaria en el sector educación. En los Centros de Educación Técnico-Productiva-CETPRO, los datos de matrícula total a nivel nacional del año 2017 señalan que el 31% son hombres y 69% son mujeres. Las carreras vinculadas a textilería como tejidos, bordados, son casi totalmente de mujeres, al igual que las de peluquería y belleza personal. En carreras como cultivos hidropónicos, carpintería, construcciones y carpintería metálica, instalaciones eléctricas, soldadura, entre otras semejantes, son casi exclusivamente de hombres. Asimismo, en los Institutos de Educación Superior Tecnológico se observa que las 3 carreras de mayor demanda y remuneración (Metal Automotriz, Metal Mecánica, y Electricidad y Electrónica) tienen un 99% de matrícula masculina, mientras que las dos carreras de menor demanda y remuneración (Enfermería y Secretariado Ejecutivo) 79 y 80% de matrícula femenina. [↑](#footnote-ref-205)
206. Decreto Supremo Nº 007-2021-MIMP. [↑](#footnote-ref-206)
207. Anexo 1 de la II Encuesta Nacional de Derechos Humanos, sobre la Metodología de construcción del indicador. [↑](#footnote-ref-207)
208. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos - MINJUSDH, *Informe analítico de la II Encuesta Nacional de Derechos Humanos* (Lima, 2020), https://cdn.[www.gob.pe/uploads/document/file/1611168/1.-Informe-anali%CC%81tico-de-la-II-](http://www.gob.pe/uploads/document/file/1611168/1.-Informe-anali%CC%81tico-de-la-II-)Encuesta-Nacional-de-Derechos-Humanos.pdf.pdf [↑](#footnote-ref-208)
209. Bregaglio, Renata, “Comentarios sobre los resultados de la encuesta”, en: *Informe analítico de la II Encuesta Nacional de Derechos Humanos.* 62 y 63. [↑](#footnote-ref-209)
210. Vignolo, Gisella, “Algunas reflexiones a partir de los resultados sobre la situación de las personas con discapacidad y los retos como Estado y sociedad”, en: *Informe analítico de la II Encuesta Nacional de Derechos Humanos.*, 65. [↑](#footnote-ref-210)
211. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU, *Observaciones finales sobre los informes periódicos 22º y 23º combinados del Perú* (2018). [↑](#footnote-ref-211)
212. Proyecto financiado por la Unión Europea y la cooperación alemana para el desarrollo, e implementado por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. [↑](#footnote-ref-212)
213. IDEHPUCP, *La xenofobia en la lucha contra la discriminación en el Perú. Los retos pendientes para contribuir a una agenda de integración desde el Poder Ejecutivo* (Lima, PUCP, 2021), 7. [↑](#footnote-ref-213)
214. Realizada por el IDEHPUCP y aplicada en todo el ámbito nacional. [↑](#footnote-ref-214)
215. IDEHPUCP, *La xenofobia en la lucha contra la discriminación en el Perú. Los retos pendientes para contribuir a una agenda de integración desde el Poder Ejecutivo,* 16. [↑](#footnote-ref-215)
216. IDEHPUCP, *La xenofobia en la lucha contra la discriminación en el Perú. Los retos pendientes para contribuir a una agenda de integración desde el Poder Ejecutivo*, 16. [↑](#footnote-ref-216)
217. **Es en los casos *González y otras vs. México*, *“Campo Algodonero” y***  *Veliz Franco y otros vs. Guatemala* [↑](#footnote-ref-217)
218. Martin Barbero, 2007 citado por Carlos Rodrigo Infante Yupanqui. “La prensa peruana y la construcción de estigmas en la esfera política de la sociedad contemporánea: Conga, Universidad de Huamanga y La Parada”. <http://pacarinadelsur.com/home/pielago-de-imagenes/1341-la-prensa-peruana-y-la-construccion-de-estigmas-en-la-esfera-politica-de-la-sociedad-contemporanea-conga-universidad-de-huamanga-y-la-parada>. [↑](#footnote-ref-218)
219. Valega, Cristina, *La publicidad sexista como acto de competencia desleal. Análisis crítico de las resoluciones del INDECOPI* (Lima, Fondo Editorial PUCP, 2019). [↑](#footnote-ref-219)
220. IDEHPUCP, *La xenofobia en la lucha contra la discriminación en el Perú. Los retos pendientes para contribuir a una agenda de integración desde el Poder Ejecutivo,* 18. [↑](#footnote-ref-220)
221. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables*. Diagnóstico sobre los estereotipos de Género en el Consumo y la Publicidad en el Perú.* Lima, 2020. [↑](#footnote-ref-221)
222. Valega, Cristina, *La publicidad sexista como acto de competencia desleal. Análisis crítico de las resoluciones del INDECOPI.* [↑](#footnote-ref-222)
223. Valega, Cristina, “Es necesario promover publicidad sin estereotipos de género”, Nota informativa publicada por el Observatorio Nacional de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar, 31 de diciembre de 2019, [https://observatorioviolencia.pe/publicidad-sin-estereotipos-de- genero/](https://observatorioviolencia.pe/publicidad-sin-estereotipos-de-%20genero/) [↑](#footnote-ref-223)
224. Valega, Cristina, *Diagnóstico sobre los estereotipos de género en el consumo y la publicidad en el Perú* (INDECOPI, PNUD, MIMP, 2020), 21; 25 y ss. [↑](#footnote-ref-224)
225. Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 01479-2018-PA/TC. [↑](#footnote-ref-225)
226. Valega, Cristina, *Diagnóstico sobre los estereotipos de género en el consumo y la publicidad en el Perú*, 120 y ss. [↑](#footnote-ref-226)
227. Agusti, Federico, “La protección de Refugiados y Migrantes Consideraciones a la luz de los resultados de la II Encuesta Nacional de Derechos Humanos”, en: *Informe analítico de la II Encuesta Nacional de Derechos Humanos* (MINJUSDH, 2020), 106. [↑](#footnote-ref-227)
228. Comisión Nacional contra la Discriminación-CONACOD, *Informe sobre la discriminación en medios de comunicación en el Perú, con especial énfasis en la discriminación étnico-racial*. Documento CONACOD/ Sec.Téc./I.2019. Informe Temático N° 1, https://cdn.[www.gob.pe/](http://www.gob.pe/)uploads/document/file/309883/Informe\_Tematico\_I\_-2019\_web.pdf [↑](#footnote-ref-228)
229. Zapata, Susana, “El feminicidio y violencia sexual en el discurso periodístico”, Nota informativa publicada por el Observatorio Nacional de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar, 04 de diciembre de 2018, [https://observatorioviolencia.pe/el-feminicidio-y-violencia- sexual/](https://observatorioviolencia.pe/el-feminicidio-y-violencia-%20sexual/) [↑](#footnote-ref-229)
230. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU, *Observaciones finales sobre los informes periódicos 22º y 23º combinados del Perú* (2018). [↑](#footnote-ref-230)
231. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU, *Observaciones finales sobre los informes periódicos 22º y 23º combinados del Perú*. [↑](#footnote-ref-231)
232. Comisión Nacional contra la Discriminación-CONACOD, *Informe sobre la discriminación en medios* *de comunicación en el Perú, con especial énfasis en la discriminación étnico-racial*. Documento CONACOD/ Sec.Téc./I.2019. Informe Temático N° 1, 34, https://cdn.[www.gob.pe/](http://www.gob.pe/) uploads/document/file/309883/Informe\_Tematico\_I\_-2019\_web.pdf [↑](#footnote-ref-232)
233. Comisión Nacional contra la Discriminación-CONACOD, *Informe sobre la discriminación en medios de comunicación en el Perú, con especial énfasis en la discriminación étnico-racial,* 35. [↑](#footnote-ref-233)
234. Agusti, Federico, “La protección de Refugiados y Migrantes Consideraciones a la luz de los resultados de la II Encuesta Nacional de Derechos Humanos”, 107. [↑](#footnote-ref-234)
235. Valega, Cristina, *Diagnóstico sobre los estereotipos de género en el consumo y la publicidad en el Perú,* 43 y ss. [↑](#footnote-ref-235)
236. Comisión Nacional contra la Discriminación, *Informe sobre la discriminación en medios de comunicación en el Perú, con especial énfasis en la discriminación étnico-racial*, 36. [↑](#footnote-ref-236)
237. IDEHPUCP, *La xenofobia en la lucha contra la discriminación en el Perú.* *Los retos pendientes para contribuir a una agenda de integración desde el Poder Ejecutivo*, 15. [↑](#footnote-ref-237)
238. Zapata, Susana, “El feminicidio y violencia sexual en el discurso periodístico”. [↑](#footnote-ref-238)
239. Valega, Cristina, “Es necesario promover publicidad sin estereotipos de género”. [↑](#footnote-ref-239)
240. Escámez, Juan & Victoria Vázquez, “La educación para la igualdad de género y para el cuidado de las personas que lo necesitan”, en *EDETANIA* 37 (2010), 61. [↑](#footnote-ref-240)
241. Grupo temático interagencial sobre VIH de las Naciones Unidas en Guatemala, *Informe de situación sobre VIH y violencia basada en género: una aproximación desde las determinantes sociales* (Guatemala, ONUSIDA, ONUMUJERES, PNUD, OPS, UNFPA, 2011), 37. [↑](#footnote-ref-241)
242. Grupo temático interagencial sobre VIH de las Naciones Unidas en Guatemala, *Informe de situación sobre VIH y violencia basada en género: una aproximación desde las determinantes sociales*, 62. [↑](#footnote-ref-242)
243. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América,* (OAS. Documentos oficiales; OEA/Ser.L, ONUSIDA, ARCUS Foundation, 2015), <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ViolenciaPersonasLGBTI.pdf> [↑](#footnote-ref-243)
244. Comité sobre los Derechos del Niño, *Observaciones Finales: Guyana*, CRC/C/GUY/CO/2-4, 18 de junio de 2013, párr. 25. [↑](#footnote-ref-244)
245. Kollmayer, Marlene; Barbara Schober & Christiane Spiel, “Gender stereotypes in education: Development, consequences, and interventions”, *European Journal of Developmental Psychology*, 15:4, (2018), 367. [↑](#footnote-ref-245)
246. Kollmayer, Marlene; Barbara Schober & Christiane Spiel, “Gender stereotypes in education: Development, consequences, and interventions”, 371. [↑](#footnote-ref-246)
247. Nota de prensa “Currículo Nacional promueve igualdad de oportunidades para hombres y mujeres” del Ministerio de Educación, 14 de enero de 2017. <http://www.minedu.gob.pe/n/noticia.php?id=41429> [↑](#footnote-ref-247)
248. Hintermann, C., Markom, C., Üllen, S., & Weinhäupl, H., “Debating migration in textbooks and classrooms in Austria”, *Journal of Educational Media, Memory, and Society*, 6, (2014), 79-106. Moser, F., Hannover, B., & Becker, J., “Subtile und direkte Mechanismen der sozialen Konstruktion von Geschlecht in Schulbüchern”, *Gender*, 3 (2013), 77-93. Citado por: Kollmayer, Marlene; Barbara Schober & Christiane Spiel, “Gender stereotypes in education: Development, consequences, and interventions”, 370. [↑](#footnote-ref-248)
249. Kollmayer, Marlene; Barbara Schober & Christiane Spiel, “Gender stereotypes in education: Development, consequences, and interventions”, 370. [↑](#footnote-ref-249)
250. Ministerio de Educación – MINEDU, “Los 6 mitos del Currículo Nacional”, <http://www.minedu.gob.pe/pdf/infografia-cn.pdf> [↑](#footnote-ref-250)
251. Comunicado del Sistema de Naciones Unidas en el Perú, 14 de marzo de 2018, <https://ecodiario.eleconomista.es/educacion-eAm/noticias/9009009/03/18/La-ONU-lamenta-la-suspension-de-enfoque-de-igualdad-de-genero-en-la-educacion-de-Peru.html> [↑](#footnote-ref-251)
252. El fallo está disponible en: https://laley.pe/art/7628/esta-es-la-sentencia-de-la-corte-suprema-que- rechazo-la-demanda-contra-el-enfoque-de-genero [↑](#footnote-ref-252)
253. “Padres en Acción siguen en lucha por una educación sin ideología de género”, nota informativa del 27 de noviembre de 2021, https://[www.aciprensa.com/noticias/padres-en-accion-siguen-en-](http://www.aciprensa.com/noticias/padres-en-accion-siguen-en-) lucha-por-una-educacion-sin-ideologia-de-genero-76650 [↑](#footnote-ref-253)
254. “Personas que profesan una religión están a favor de una educación sexual integral, según encuesta”, nota informativa del 3 de abril de 2022, [https://rpp.pe/peru/actualidad/ipsos-personas-que-profesan-una-religion-estan-a-favor-de-una-educacion-sexual-integral-noticia-1397210](https://www.google.com/url?q=https://rpp.pe/peru/actualidad/ipsos-personas-que-profesan-una-religion-estan-a-favor-de-una-educacion-sexual-integral-noticia-1397210&sa=D&source=editors&ust=1667586356660770&usg=AOvVaw1IPwGgCFm7p42B49acBSJE) [↑](#footnote-ref-254)
255. Durante la campaña presidencial, el entonces candidato Pedro Castillo Terrones, luego elegido Presidente de la República, haciendo referencia al currículo nacional, declaró públicamente que “[e]l enfoque de género no [era] prioridad [de su propuesta]”, y precisó que tal enfoque “[s]e tiene que trasladar incluso, en todo caso, a la Asamblea Nacional Constituyente para que se debata”. Información disponible en: https://gestion.pe/peru/politica/pedro-castillo-el-enfoque-de-genero-no-es-nuestra-prioridad-elecciones- 2021-peru-libre-nndc-noticia/ [↑](#footnote-ref-255)
256. De Belaunde, Carolina, “Profundizando las brechas. Una mirada a la desigualdad en los estudios sobre el sistema educativo peruano”, en: Cotler, Julio & Ricardo Cuenca (eds.) *Las desigualdades en el Perú: balances críticos (*Lima, IEP, 2011), 287. [↑](#footnote-ref-256)
257. Resolución Viceministerial N° 044-2020-MINEDU [↑](#footnote-ref-257)
258. De Belaunde, Carolina, “Profundizando las brechas. Una mirada a la desigualdad en los estudios sobre el sistema educativo peruano”. [↑](#footnote-ref-258)
259. Montoya Giraldo, A.,& Villegas Murillo, J. M., “Consultas populares: barreras institucionales y tensiones por la participación local”. *Opinión Jurídica*, *20*(41), 101-126. https://doi.org/10.22395/ojum.v20n41a3 [↑](#footnote-ref-259)
260. Hess, S., “Barreras sistémicas y discriminación en el acceso a financiamiento para la mujer: el caso de la cadena del turismo rural en Sacatepéquez (Guatemala)”, serie Estudios y Perspectivas-Sede Subregional de la CEPAL en México, N° 184 (LC/TS.2020/49; LC/MEX/TS.2020/12) (Ciudad de México, CEPAL, 2020), <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45615/1/S2000352_es.pdf> [↑](#footnote-ref-260)
261. Rocha T. y Del Castillo C., “Barreras Estructurales y Subjetivas en la Transición de Roles de Mujeres Mexicanas y su Malestar Emocional”, en *Acta Colombiana de Psicología*, 16 (1), 2013, 123-135, <http://www.scielo.org.co/pdf/acp/v16n1/v16n1a12.pdf> [↑](#footnote-ref-261)
262. Ferrer Mac-Gregor, E. “Acerca de la discriminación estructural histórica en razón de la posición económica (pobreza) de los trabajadores sometidos a trabajo de esclavo”, (Santiago, 2001), <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5987/1/S01050412_es.pdf> [↑](#footnote-ref-262)
263. Zapata, A. & R. Rojas, *¿Desiguales desde siempre? Miradas históricas sobre la desigualdad* (Lima, IEP, 2013), 10-11. [↑](#footnote-ref-263)
264. Es el caso, por ejemplo, de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 03066-2019-PA/TC, que consideró que la consulta previa no es un derecho fundamental, lo que significó un gran retroceso en la protección de derechos de los pueblos indígenas, así como, un hecho que los mantiene en una situación de vulnerabilidad frente a otros grupos sociales. La Defensoría del Pueblo emitió un pronunciamiento al respecto, rechazando dicha decisión (<https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-rechaza-sentencia-del-tribunal-constitucional-que-desconoce-consulta-previa-a-los-pueblos-indigenas-como-derecho-fundamental/> [↑](#footnote-ref-264)
265. Nash, Claudio, “Estudio introductorio”, en: Lacrampette, Nicole (ed.) *Derechos humanos y mujeres: teoría y práctica* (Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Centro de Derechos Humanos, 2013), 25. [↑](#footnote-ref-265)
266. Nash, Claudio, “Estudio introductorio”. [↑](#footnote-ref-266)
267. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU, *Observaciones finales sobre los informes periódicos 22º y 23º combinados del Perú* (2018). [↑](#footnote-ref-267)
268. Comité de Derechos Humanos de la ONU, *Observaciones finales sobre el quinto informe periódico del Perú, aprobadas por el Comité en su 107º período de sesiones*, 11 a 28 de marzo de 2013. [↑](#footnote-ref-268)
269. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Examen de los informes presentados por los Estados parte en virtud de los artículos 16 y 17 del Pacto,* 48º período de sesiones, 30 de abril a 18 de mayo de 2012. [↑](#footnote-ref-269)
270. Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI, *Perú: Brechas de Género, 2020: Avances hacia la igualdad de mujeres y hombres*, 97, https://[www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\_digitales/Est/Lib1801/libro.pdf](http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1801/libro.pdf) [↑](#footnote-ref-270)
271. Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI, *Perú: Brechas de Género, 2020: Avances hacia la igualdad de mujeres y hombres*. [↑](#footnote-ref-271)
272. El mismo informe del INEI reporta que la brecha salarial es mayor en departamentos como Pasco, Arequipa y Moquegua, debido a los ingresos elevados de los hombres que trabajan en la actividad minera. [↑](#footnote-ref-272)
273. Como es el caso de Estados Unidos y Finlandia. Ver: https://[www.bbc.com/mundo/noticias-51379996](http://www.bbc.com/mundo/noticias-51379996) [↑](#footnote-ref-273)
274. Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI, *Perú: Brechas de Género, 2020: Avances hacia la igualdad de mujeres y hombres*, 34. [↑](#footnote-ref-274)
275. Salomé, Liliana, “La discriminación y algunos de sus calificativos: directa, indirecta, por indiferenciación, interseccional (o múltiple) y estructural”, *Pensamiento Constitucional* N° 22 (2017), 260. [↑](#footnote-ref-275)
276. Fuente: Presidencia del Consejo de Ministros, información actualizada al 19 de noviembre 2020. [↑](#footnote-ref-276)
277. IDEHPUCP, “Un salto hacia atrás”, nota informativa del 08 de agosto de 2021, https://idehpucp.pucp.edu.pe/notas-informativas/un-salto-hacia-atras/ [↑](#footnote-ref-277)
278. Comisión Nacional contra la Discriminación - CONACOD, *Informe sobre la situación de la identidad de género de las personas trans en el Perú* (Lima, MINJUSDH, 2019), https://cdn.[www.gob.pe/uploads/document/file/297521/Informe\_CONACOD\_Identidad\_de\_G%C3%A9](http://www.gob.pe/uploads/document/file/297521/Informe_CONACOD_Identidad_de_G%C3%A9)nero.pdf [↑](#footnote-ref-278)
279. Sentencia del Tercer Juzgado Constitucional Transitorio de la Corte Superior de Lima, 30 de julio de 2020. [↑](#footnote-ref-279)
280. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos – ACNUDH, “Corrupción y derechos humanos”, en: https://[www.ohchr.org/SP/Issues/CorruptionAndHR/Pages/CorruptionAndHRIndex.aspx](http://www.ohchr.org/SP/Issues/CorruptionAndHR/Pages/CorruptionAndHRIndex.aspx) [↑](#footnote-ref-280)
281. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos – ACNUDH, “Corrupción y derechos humanos”. [↑](#footnote-ref-281)
282. Proética, *XI Encuesta nacional anual sobre percepciones de corrupción* (Lima, 2019), https://[www.proetica.org.pe/contenido/xi-encuesta-nacional-sobre-percepciones-de-la-corrupcion-en-el-](http://www.proetica.org.pe/contenido/xi-encuesta-nacional-sobre-percepciones-de-la-corrupcion-en-el-) peru-2019/ [↑](#footnote-ref-282)
283. Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI, *Perú: percepción ciudadana sobre gobernabilidad, democracia y confianza en las instituciones, semestre: octubre 2019 - marzo 2020* (Lima, 2020), https://[www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/informe\_de\_gobernabilidad\_may2020.pdf](http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/informe_de_gobernabilidad_may2020.pdf) [↑](#footnote-ref-283)
284. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos*, OAS. Documentos oficiales; OEA/Ser.L/V/II (2019), párr. 137. [↑](#footnote-ref-284)
285. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos*, párr. 138. [↑](#footnote-ref-285)
286. Durante el periodo gubernamental del gobierno de Alberto Fujimori, sin embargo, sí se detecta un vínculo entre la corrupción y las violaciones sistemáticas de derechos humanos. Así lo reporta la propia CIDH en: Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH, *Segundo informe sobre situación de derechos humanos en Perú*. 02 de junio de 2000. [↑](#footnote-ref-286)
287. Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH, *Segundo informe sobre situación de derechos humanos en Perú,* párr. 140. [↑](#footnote-ref-287)
288. Contraloría General de la República del Perú, *Cálculo del tamaño de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú: una aproximación exploratoria*. Documento de Política en Control Gubernamental (Lima, 2020), <https://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento_trabajo/2020/Calculo_de_la_Corrupcion_en_el_Peru.pdf> [↑](#footnote-ref-288)
289. Nota informativa: “¿Por qué es inviable establecer un monto mínimo de gasto público?”, Instituto Peruano de Economía, 10 de julio de 2020, https://[www.ipe.org.pe/portal/educacion-por-que-es-inviable-establecer-un-monto-minimo-de-](http://www.ipe.org.pe/portal/educacion-por-que-es-inviable-establecer-un-monto-minimo-de-) gasto-publico/ [↑](#footnote-ref-289)
290. Nota informativa: “ODS 3: ¿Cuánto dinero destina el Estado al sector salud?, <http://www.pods.pe/cuanto-dinero-destina-el-estado-al-sector-salud/> [↑](#footnote-ref-290)
291. Vega, Eduardo, “Comentarios sobre los resultados de la II Encuesta Nacional de Derechos Humanos”, en: *Informe analítico de la II Encuesta Nacional de Derechos Humanos* (Lima, MINJUSDH, 2020). [↑](#footnote-ref-291)
292. Valencia, Arelí, “Balance y Líneas de Investigación”, en: *Informe analítico de la II Encuesta Nacional de Derechos Humanos* (Lima, MINJUSDH, 2020), 155. [↑](#footnote-ref-292)
293. Landman, Todd y Willem Schudel, Carl Jan, “Corruption and Human Rights, Empirical Relationships and Policy Advice, Working Paper, International Council on Human Rights Policy”, citado por: Peters, Anne, “Corrupción y derechos humanos”, en: Carlos Tablante & Mariela Morales (eds.) *Impacto de la corrupción en los derechos humanos* (Ciudad de México, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2018). [↑](#footnote-ref-293)
294. Peters, Anne, “Corrupción y derechos humanos”, 64 y 65. [↑](#footnote-ref-294)
295. Peters, Anne, “Corrupción y derechos humanos”, 64 y 65. [↑](#footnote-ref-295)
296. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos*, párr. 161. [↑](#footnote-ref-296)
297. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos*, párr. 161. [↑](#footnote-ref-297)
298. Decreto Supremo 092-2017-PCM. [↑](#footnote-ref-298)
299. Ver: https://[www.gob.pe/7374-comision-de-alto-nivel-anticorrupcion-que-hacemos](http://www.gob.pe/7374-comision-de-alto-nivel-anticorrupcion-que-hacemos) [↑](#footnote-ref-299)
300. Perú: Ley N° 29.976 Crea la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción. [↑](#footnote-ref-300)
301. Decreto Legislativo N° 1327 que establece medidas de protección para el denunciante de actos de corrupción y sanciona las denuncias realizadas de mala fe. [↑](#footnote-ref-301)
302. Decreto Legislativo N° 1385 que sanciona la corrupción en el ámbito privado. [↑](#footnote-ref-302)
303. Ley que modifica el Código Penal e incorpora el Delito de Financiamiento Prohibido de Organizaciones Políticas. [↑](#footnote-ref-303)
304. Ver: https://[www.proetica.org.pe/agenda-anticorrupcion-peru/](http://www.proetica.org.pe/agenda-anticorrupcion-peru/) [↑](#footnote-ref-304)
305. <https://www.gob.pe/institucion/contraloria/noticias/773725-los-recursos-publicos-perdidos-por-corrupcion-en-2022-habrian-cubierto-la-brecha-de-pobreza-en-peru?utm_source=obant&utm_medium=ultimosdatos&utm_campaign=obant> [↑](#footnote-ref-305)
306. Grupo temático interagencial sobre VIH de las Naciones Unidas en Guatemala, *Informe de situación sobre VIH y violencia basada en género: una aproximación desde las determinantes sociales*, 29. [↑](#footnote-ref-306)
307. Salomé L., *La “discriminación múltiple” Formación del concepto y bases constitucionales para su aplicación en el Perú.* Síntesis de parte de la tesis titulada “La discriminación múltiple”. [↑](#footnote-ref-307)
308. Artículo 1°. - Defensa de la persona humana La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado. [↑](#footnote-ref-308)
309. Rosmery Arrambide Daza. “¿Necesitamos más Estado en el Perú?” (Lima, IPE, 2021), <https://www.ipe.org.pe/portal/necesitamos-mas-estado-en-el-peru/> [↑](#footnote-ref-309)
310. Carmen María Montero Checa y Francesca Uccelli Labarthe. “Ruralidad y educación: ruralidad y lejanía en el Perú”, Documento de referencia preparado para el Informe GEM 2020 América Latina y el caribe: Inclusión y educación: todos y todas sin excepción. (UNESCO, 2020). [↑](#footnote-ref-310)
311. Índice de Progreso Social Regional del Perú 2022, elaborado por Centrum PUCP y en alianza con la organización Social Progress Imperative. [↑](#footnote-ref-311)
312. Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI. *Informe Técnico N° 02- abril 2018. Perú: percepción ciudadana sobre gobernabilidad, democracia y confianza en las instituciones* (Lima, 2018). [↑](#footnote-ref-312)
313. Comisión Interamericana de Derechos Humanos – CIDH, *Compendio sobre la igualdad y no discriminación: estándares interamericanos*, párr. 237. [↑](#footnote-ref-313)
314. Como mujeres defensoras [de derechos humanos], y quienes defienden personas LGBTI, pueblos indígenas y afrodescendientes, entre otros. [↑](#footnote-ref-314)
315. Comisión Interamericana de Derechos Humanos-CIDH, *Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos.* OEA/Ser.L/V/II. Doc. 207/17 (2017). [↑](#footnote-ref-315)
316. Decreto Supremo 004-2021-JUS. [↑](#footnote-ref-316)
317. Registro sobre Situaciones de Riesgo de Personas Defensoras de Derechos Humanos (SIRIDEDH), actualizado al 12 de diciembre de 2022. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos [↑](#footnote-ref-317)
318. ACNHUR, “VIH/SIDA y los derechos humanos”, https://[www.ohchr.org/sp/issues/hiv/pages/hivindex.aspx](http://www.ohchr.org/sp/issues/hiv/pages/hivindex.aspx) [↑](#footnote-ref-318)
319. Consorcio de Organizaciones de Personas con VIH en el Perú, *Informe final: Índice de estigma y discriminación hacia las personas con VIH en Perú*, (Lima, 2018), 35. [↑](#footnote-ref-319)
320. Derecho a la justicia/juicio justo/Defensa, Derecho a la seguridad social/ jubilación digna, Derecho al trabajo y salario digno, Derecho a un trato digno y no ser discriminado, Derecho a la vida e integridad, Derecho a la salud, Derecho a un medio ambiente sano y saludable, Derecho a la vivienda, Derecho a la educación, Derecho a desplazarse libremente, Derecho al acceso a servicios públicos esenciales (agua potable, luz, alcantarillado), Derecho a la identidad (contar con un DNI). [↑](#footnote-ref-320)
321. Vega, Eduardo, “Comentarios sobre los resultados de la II Encuesta Nacional de Derechos Humanos”, 120. [↑](#footnote-ref-321)
322. Naciones Unidas, *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: Un marco conceptual* (Nueva York, Naciones Unidas, 2004), 7. [↑](#footnote-ref-322)
323. Naciones Unidas, *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: Un marco conceptual*, 8. [↑](#footnote-ref-323)
324. Comisión Económica para América Latina y El Caribe - CEPAL, “Medición multidimensional de la pobreza”, en: Taller “Uso de encuestas de hogares para la medición de los Objetivos de Desarrollo Sostenible sobre pobreza y desigualdad”, Ciudad de Panamá, 10 y 11 agosto de 2017. [↑](#footnote-ref-324)
325. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, “El Perú empezaría a medir la pobreza multidimensional a partir del 2021”. Nota de prensa del 11 de febrero de 2020, https://[www.gob.pe/institucion/midis/noticias/81435-el-peru-empezaria-a-medir-la-pobreza-](http://www.gob.pe/institucion/midis/noticias/81435-el-peru-empezaria-a-medir-la-pobreza-) multidimensional-a-partir-del-2021 [↑](#footnote-ref-325)
326. COMEXPERU, “El 41.7% de los peruanos son pobres multidimensionales”. Nota informativa del 21 de mayo de 2021, https://[www.comexperu.org.pe/articulo/el-417-de-los-peruanos-son-](http://www.comexperu.org.pe/articulo/el-417-de-los-peruanos-son-) pobres-multidimensionales [↑](#footnote-ref-326)
327. United Nations Development Program, *Global Multidimensional Poverty Index 2019, Illuminating Inequalities* (United Nations Development Programme and Oxford Poverty and Human Development Initiative, 2019), <http://hdr.undp.org/sites/default/files/mpi_2019_publication.pdf> [↑](#footnote-ref-327)
328. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, *Vulnerabilidades, más allá de la pobreza*. 7. [↑](#footnote-ref-328)
329. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, *Vulnerabilidades, más allá de la pobreza*. 8. [↑](#footnote-ref-329)
330. Para un mayor abundamiento sobre cada una de ellas, ver: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, *Vulnerabilidades, más allá de la pobreza*. 10 y ss. [↑](#footnote-ref-330)
331. Al respecto, puede verse por ejemplo la acción estratégica 1, para reducir la condición de pobreza en todas sus dimensiones, que formaba parte del objetivo estratégico 10, dirigido a garantizar y proteger el derecho a un nivel de vida adecuado desde la inclusión y desarrollo social, del Lineamiento 2 del PNDH 2018-2021: Diseño y fortalecimiento de la política pública de promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales. [↑](#footnote-ref-331)
332. Objetivo Estratégico 10 del Lineamiento 2. [↑](#footnote-ref-332)
333. Naciones Unidas, Los *derechos humanos y la reducción de la pobreza: Un marco conceptual*, 11. [↑](#footnote-ref-333)
334. Naciones Unidas, Los *derechos humanos y la reducción de la pobreza: Un marco conceptual*, 13. [↑](#footnote-ref-334)
335. Naciones Unidas, Los *derechos humanos y la reducción de la pobreza: Un marco conceptual*, 11. [↑](#footnote-ref-335)