

MUJERES, JÓVENES Y PUEBLOS INDÍGENAS: LA INCLUSIÓN EN LOS PLANES DE GOBIERNO

ELECCIONES REGIONALES 2018

PILAR ROJAS SALAS

Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica
Ciudadana.
Julio, 2019.



ELECCIONES REGIONALES 2018:

Mujeres, jóvenes y pueblos indígenas: *la inclusión en los planes de gobierno.*

Pilar Rojas Salas

Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana
Julio, 2019

Objetivo:

Analizar la inclusión de las mujeres, jóvenes y población indígena en los planes de gobierno regionales de las Elecciones Regionales y Municipales 2018.

Metodología

Para este análisis se revisó los planes de gobierno de las organizaciones políticas que participaron en las Elecciones Regionales y Municipales 2018 para la identificación de propuestas dirigidas a atender la problemática específica de las mujeres, jóvenes y población indígena¹. Este trabajo fue realizado por el Programa para la Igualdad Política de la Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana y la Dirección de Promoción y Protección de los Derechos de las Mujeres de la Dirección General de Igualdad de Género y No Discriminación del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, durante los meses de junio a setiembre de 2018².

Este estudio consideró los planes regionales de 12 departamentos y Lima Metropolitana. La selección de los departamentos responde al interés de representatividad de las macro regiones³⁴. Así, se examinó la mitad de los departamentos del país, tal como muestra el siguiente cuadro:

Departamento	Territorio
1. Piura	Norte.
2. Áncash	
3. La Libertad	
4. Cajamarca	
5. Puno	Sur.
6. Cusco	
7. Arequipa	
8. Madre de Dios	
9. Amazonas	Oriente.
10. San Martín	
11. Junín	Centro
12. Ica	
Provincia	
13. Lima Metropolitana	Lima.

Para esta revisión se tomaron en cuenta tres criterios:

1. Identifica problemática.
2. Incluye alternativas de solución y/o acciones concretas.
3. Promueve la participación política.
4. Incluye acciones contra la violencia de género (solo para el público mujer)

¹ El Plan Nacional de Educación Cívica Ciudadana de la DNEF/JNE 2016-2019 prioriza estos públicos.

² Los documentos por cada departamento puede encontrarse en la siguiente página web: <https://observaigualdad.jne.gob.pe/planes-de-gobierno.html>

³ Tomando el esquema del Tribunal Constitucional, que en marzo de 2016, crea cinco macro regiones para facilitar el acceso de la población a la justicia constitucional.

⁴ A excepción de la población indígena, en la que el estudio alcanzó 10 departamentos más Lima Metropolitana. Asimismo, el estudio de la población LGTBI abarca 15 departamentos más Lima Metropolitana.

Para la presentación de los resultados se considera el porcentaje de organizaciones políticas que cumplen con cada una de los criterios según público objetivo y departamento. Por ejemplo, en Arequipa (donde se presentaron 19 organizaciones políticas) se obtuvo que el 53% de las organizaciones políticas (10) identificaron problemáticas que afectaban a las mujeres, un 42% (8) consideraron propuestas dirigidas a las mujeres, el 32% (6) señalaron acciones contra la violencia de género y apenas un 5% (1) promovieron la participación política de las mujeres.

Con esta información se diseñó un **índice de inclusión** por cada público objetivo que otorga un puntaje que va del 0 al 10. Este índice fue calculado al promediar los porcentajes obtenidos por cada uno de los criterios y dividir esta cifra entre 10. Siguiendo el ejemplo de Arequipa, que obtuvo un índice de inclusión de 3.3, el cálculo fue el siguiente:

Finalmente, este documento se pone a disposición de los organismos electorales, las organizaciones políticas, la academia y ciudadanía en general, interesada ahondar en el estudio cualitativo de los planes de gobierno así como el interés de las organizaciones políticas por proponer políticas y programas inclusivos.

LAS MUJERES EN LOS PLANES DE GOBIERNO ERM 2018

De acuerdo a la distribución del patrón electoral para las Elecciones Regionales 2018, las mujeres fueron el 50,19% superando por un mínimo el número de hombres electores. Este incremento porcentual va consolidándose a partir de las Elecciones Regionales y Municipales 2010.

Identificación de problemáticas y propuestas

De los departamentos analizados (ver cuadro 01), la Libertad y Piura tienen el mayor número de mujeres electoras (695 435 y 672 482 respectivamente) después de Lima Metropolitana (3 685 930). Lo que podría relacionarse con que un gran número de organizaciones políticas de estos departamentos hayan incluido a las mujeres en sus planes de gobierno (en el caso de Piura el 80% de las organizaciones políticas en carrera electoral presentaron propuestas dirigidas a esta población).

Por otra parte, los departamentos con menor número de mujeres electoras son Madre de Dios (46 094) y Amazonas (140 498), los mismos que están por debajo del promedio (con un puntaje de 3.2 y 3.8 respectivamente).

Llama la atención que Puno, departamento que se ubica en el cuarto lugar en mayor número de mujeres electoras (542 923), tenga un bajo índice en la inclusión de las mujeres en sus planes de gobierno, con un puntaje de 3.2, por debajo del promedio de 4,6. De modo similar, en el departamento de Junín, que se ubica en el octavo, apenas un 27% de organizaciones políticas (3 de 11) incluyeron propuestas para las mujeres en sus planes de gobierno.

Las propuestas dirigidas a las mujeres que más se repiten son las siguientes:

- Acciones contra la violencia de género, violencia contra las mujeres y/o feminicidio.
- Acceso a servicios de salud de las madres gestantes.
- Reducción de la mortalidad materna.
- Planificación familiar y reducción del embarazo adolescente.
- Empoderamiento político y económico de las mujeres.
- Acceso a la educación, con énfasis en el ámbito rural.
- Impulso de programas sociales dirigidos a mujeres.

Es especialmente importante destacar que aproximadamente el 30% de las propuestas dirigidas a mujeres se centran únicamente en temas referidos a la maternidad (atención y el cuidado de las mujeres embarazadas, prevención de la anemia en madres gestantes, programas de nutrición, acceso a controles prenatales, etc.), así estas propuestas toman en cuenta a las mujeres únicamente en tanto son madres, sin considerar su individualidad. En próximos análisis vale la pena revisar cuántas propuestas abordan la paternidad de los hombres, lo que permitiría conocer si las organizaciones políticas, a través de sus planes gobierno, reproducen estereotipos de género y refuerzan la división sexual del trabajo.

Participación política de las mujeres

Otro aspecto a resaltar es que, en 5 de los 12 departamentos (Amazonas, Áncash, Ica, Cajamarca y Madre de Dios) ninguna organización política presentó propuestas explícitas para promover la participación política de las mujeres. Coincidentemente Amazonas fue uno de los departamentos que presentó un menor porcentaje de candidatas mujeres en todos los cargos (no presentó ninguna candidatura a la

gobernación y vice gobernación regional, y el porcentaje de mujeres postulantes a la alcaldía se encuentra por debajo del promedio nacional)⁵.

Sobre la violencia contra las mujeres

Durante el 2018, el Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual, registró 113,727 casos de violencia contra las mujeres a nivel nacional, siendo Lima el departamento con mayor número de casos registrados (35,826) seguido de Arequipa (10,567), Cusco (8,162) y Junín (6,030)⁶. Asimismo, se registra un número creciente de feminicidios, entre el 2009 y 2018, fueron asesinadas 1,003 mujeres por su condición de tal. Los departamentos con mayor número de víctimas son Lima Metropolitana (356), Arequipa (86), Junín (64), Cusco (58) y Puno (57), departamentos que coinciden con el número de casos de violencia registrados en el 2018.

Llama la atención, a excepción de Lima Metropolitana, que son pocas las organizaciones políticas que incluyeron acciones para enfrentar la violencia contra las mujeres y/o violencia de género. En el caso de Arequipa, apenas 6 de 19 organizaciones políticas (32%), en Junín 4 de 11 (36%), Cusco con 4 de 17 (24%) y Puno con 4 de 11 (36%). En el resto de departamentos tampoco se incluye de manera considerable estas propuestas (menos del 40% de organizaciones políticas, a excepción de Ica y La Libertad).

Finalmente, al momento de abordar la violencia que afecta a las mujeres, las organizaciones políticas la denominan de distintas maneras: violencia conyugal, violencia contra las mujeres, violencia entre parejas, violencia de género o violencia familiar; ello pese a que desde el 2015 está en vigencia la Ley 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar y además, se cuenta con un Plan Nacional Contra la Violencia de Género 2016-2021.

Cuadro N° 1

Departamento	N° de organizaciones políticas (OP) participantes	% de OP que identifican la problemática	% de OP con propuestas	% de OP que proponen acciones contra la violencia de género	% de OP que propone la participación política de las mujeres
Amazonas	8	63%	75%	13%	0%
Áncash	15	40%	40%	13%	0%
Arequipa	19	53%	42%	32%	5%
Cajamarca	8	63%	38%	25%	0%
Cusco	17	76%	76%	24%	24%
Ica	9	56%	56%	78%	0%
Junín	11	82%	100%	36%	18%
La Libertad	17	59%	59%	59%	6%
Lima Metropolitana	21	71%	81%	76%	19%
Madre De Dios	15	27%	67%	33%	0%
Piura	15	80%	80%	33%	33%
Puno	11	36%	27%	36%	9%
San Martín	10	70%	80%	40%	20%

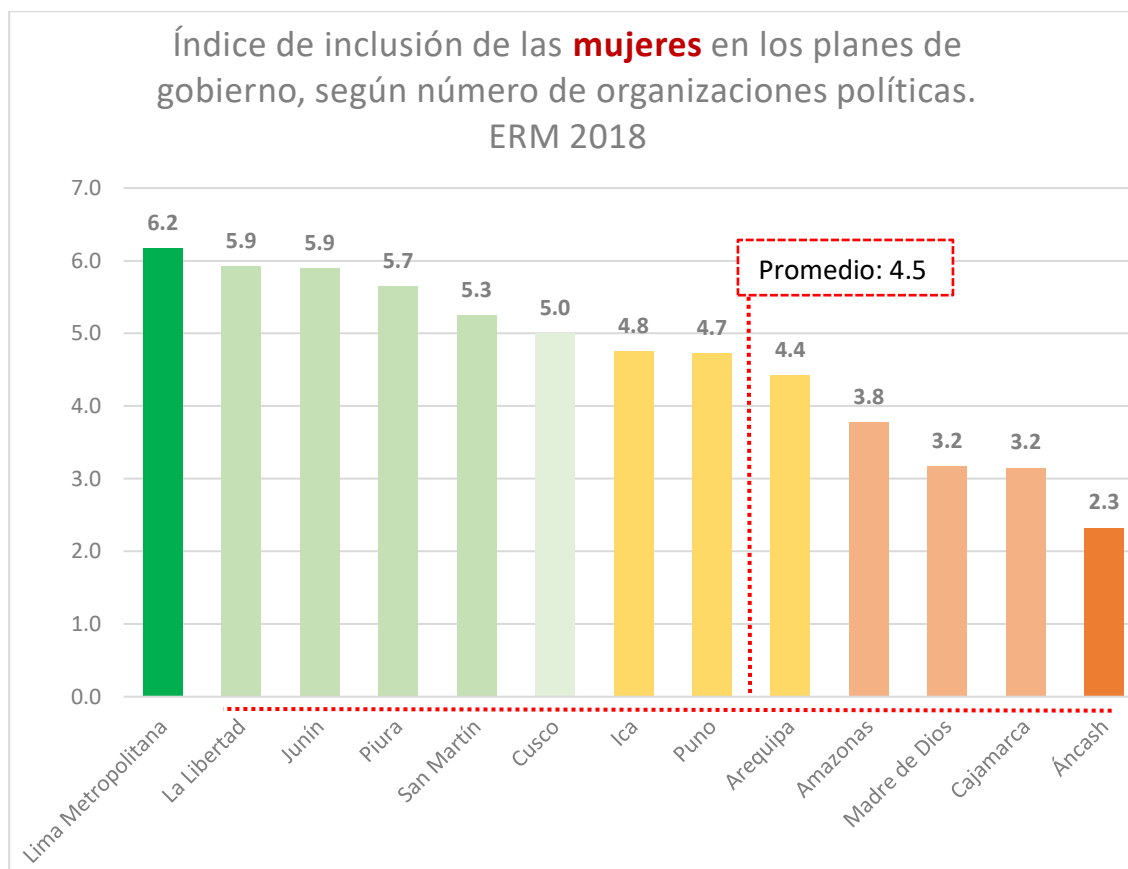
⁵ Las mujeres como candidatas en las Elecciones Regionales y Municipales 2018. Disponible en:

https://observaigualdad.jne.gob.pe/pdfs/candidaturas/candidatas_mujeres_ERM2018.pdf

⁶ <http://asista.pncvfs.gob.pe/images/UGIGC/BV%20Diciembre%202018/BV%20Diciembre%202018.pdf>

Hallazgos:

- El promedio de inclusión de los 12 departamentos es de 4.5. Los departamentos que se encuentran por debajo de este son: Arequipa, Amazonas, Madre de Dios, Cajamarca y Áncash. Lo que reflejaría una limitada inclusión de las mujeres por parte de las organizaciones políticas de estos departamentos, en sus planes de gobierno.
- Áncash es el departamento con un menor número de organizaciones políticas que incluyen a las mujeres de manera explícita en sus planes de gobierno. Al contrario, Lima Metropolitana lidera el índice con un puntaje de 6.2, seguido de La Libertad y Junín, ambos con 5.9 respectivamente.
- El 30% de propuestas dirigidas a mujeres se centran únicamente en temas referidos a la maternidad (atención y el cuidado de las mujeres embarazadas, prevención de la anemia en madres gestantes, programas de nutrición, acceso a controles prenatales, etc.).
- Ica y La Libertad, junto con Lima Metropolitana, son los departamentos donde la mayoría de organizaciones políticas tienen propuestas para abordar la violencia contra las mujeres. Al otro extremo, Amazonas y Áncash son los departamentos con menos organizaciones políticas que proponen acciones en este tema.
- Son muy pocas las organizaciones políticas que plantean propuestas específicas para promover la participación política de las mujeres. Piura seguido de Cusco, son los departamentos que más resaltan en ese sentido (33% y 24% respectivamente). Las organizaciones políticas que no cuentan con propuestas específicas para este tema son Áncash, Cajamarca, Ica y Madre de Dios.
- No se encuentra tendencias similares en departamentos agrupados por macro regiones.

Gráfica 01

LAS Y LOS JÓVENES EN LOS PLANES DE GOBIERNO ERM 2018

En las Elecciones Regionales 2018, las y los jóvenes⁷ representaron el 29,20% del padrón electoral, siendo el grupo etario con mayor número de electorales. Históricamente la presencia de jóvenes en el padrón electoral ha sido alrededor del 30%; sin embargo, desde el 2002, el incremento del número de jóvenes ha ido en declive mostrando, para esta elección, el menor incremento

Identificación de problemáticas y propuestas

Los departamentos con mayor porcentaje de jóvenes electores son La Libertad y Piura con cerca de medio millón de jóvenes cada uno. De ambos Piura, tiene un índice de 4.9 respecto a la inclusión de las juventudes en sus planes de gobierno. Por el contrario, La Libertad se encuentra por debajo del promedio de los 12 departamento (2.5 de un promedio de 3.4). Los departamentos con mayor índice de inclusión coincidentemente son de la Amazonía: Madre de Dios (5.1) y San Martín (5.0) después de Lima Metropolitana (5.6), que igual que en las mujeres, ocupa el primer lugar.

Los departamentos en donde el mayor número de organizaciones políticas han propuesto acciones dirigidas a jóvenes son Piura (80%) y Madre de Dios (87%), además de Lima Metropolitana (81%). Por el contrario, en Arequipa solo 4 de 19 organizaciones políticas plantearon acciones dirigidas a esta población (21%).

Las propuestas más frecuentes dirigidas a las y los jóvenes son las siguientes:

- Oportunidades laborales y promoción de los emprendimientos.
- Programas de erradicación de la delincuencia juvenil.
- Acceso a la educación (infraestructura y calidad educativa).
- Deporte.
- Cultura.
- Promoción de la participación y los liderazgos.

Son pocos los planes de gobierno que incluyen medidas referidas al ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, pese que problemáticas como el embarazo adolescente, se mantiene constate hace varios años. Para recordar, durante el año 2017, el 13.4% de adolescentes de 15 a 19 años fueron madres o quedaron embarazadas por primera vez (INEI, 2018)⁸, este porcentaje se incrementa en el ámbito rural, 23.2 %, mientras que en el área urbana fue de 10.7 %.

Participación política de las y los jóvenes

Son pocos los departamentos en análisis, en donde las organizaciones políticas presentaron propuestas en sus planes de gobierno referidas a la participación política juvenil. Madre de Dios (5 de 15) y San Martín (3 de 10). Arequipa, Cajamarca y Puno no cuentan con ninguna propuesta relacionada en sus planes de gobierno.

⁷ Conforme a la Ley 27802, Ley del Consejo Nacional de la Juventud, son adolescentes y jóvenes, aquellas personas comprendidas entre los 15 y 29 años de edad.

⁸ Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) 2017. Disponible en: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1525/index.html

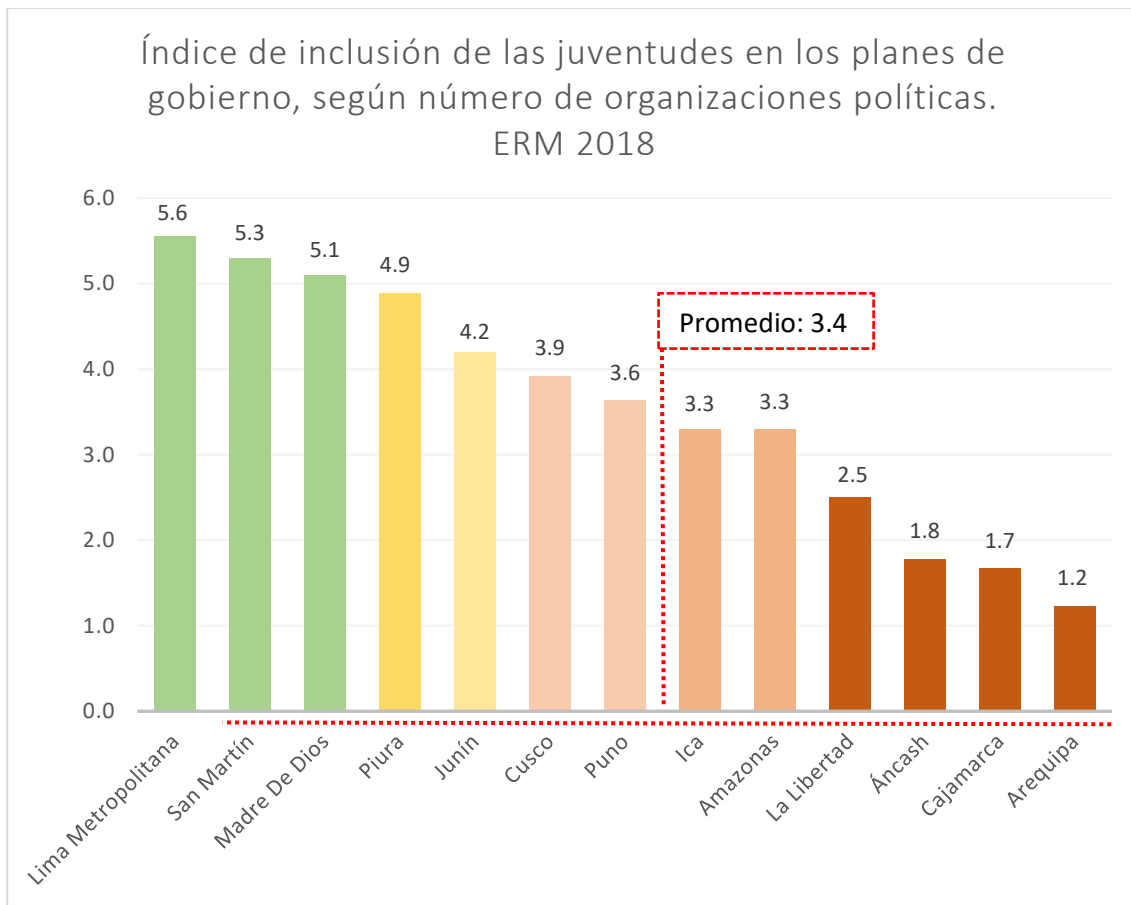
Cuadro N° 2

Departamento	N° de organizaciones políticas (OP) participantes	% de OP que identifican la problemática	% de OP con propuestas	% de OP que propone la participación política
Amazonas	8	50%	38%	13%
Áncash	15	13%	40%	1.8%
Arequipa	19	16%	21%	0%
Cajamarca	8	25%	25%	0%
Cusco	17	41%	65%	12%
Ica	9	33%	44%	22%
Junín	11	73%	45%	9%
La Libertad	17	6%	53%	18%
Lima Metropolitana	21	67%	81%	19%
Madre De Dios	15	33%	87%	33%
Piura	15	47%	80%	20%
Puno	11	45%	64%	0%
San Martín	10	60%	70%	30%

Hallazgos:

- El promedio de índice de inclusión de las y los jóvenes en los 12 departamentos es de 3.4 (sobre 10), lo que refleja un bajo interés de las organizaciones políticas respecto a este público en sus planes de gobierno, pese a que las y los jóvenes son cerca del 30% del electorado. Son 6 departamentos que tienen un menor puntaje que el promedio: Ica, Amazonas, La Libertad, Áncash, Cajamarca y Arequipa.
- Arequipa es el departamento con un menor número de organizaciones políticas que incluyen a las juventudes de manera explícita en sus planes de gobierno. Al contrario, Lima Metropolitana lidera el índice con un puntaje de 5.6, seguido de San Martín (5.3) y Madre de Dios (5.1).
- La mayoría de propuestas para jóvenes, están referidas a las oportunidades laborales y educativas que mejoren sus condiciones de vida. Asimismo se encuentra que las propuestas más constantes son aquellas referidas a la prevención de la delincuencia juvenil, ligada con propuestas para promover la cultura y el deporte.
- Existe un número reducido de organizaciones políticas que promueven la participación política de las juventudes en los planes de gobierno. Madre de Dios seguido de San Martín, son los departamentos que más resaltan en ese sentido (5 de 15 y 3 de 10 organizaciones políticas respectivamente). Las organizaciones políticas que no cuentan con propuestas específicas son Arequipa, Cajamarca y Puno.

Gráfica 02



LA POBLACIÓN INDÍGENA EN LOS PLANES DE GOBIERNO ERM 2018

En nuestro territorio conviven culturas diferentes con sus respectivas lenguas, tradiciones, cosmovisiones y costumbres. No obstante, a lo largo de nuestra historia republicana, estas diversas poblaciones culturales y lingüísticas han sido subvaloradas debido a la forma en que ha estado organizada nuestra sociedad, que ha reproducido formas jerárquicas, discriminatorias y excluyentes de relaciones.

De acuerdo al Ministerio de Cultura, en el Perú viven actualmente 55 pueblos indígenas u originarios. De ellos, 51 son originarios de la Amazonía y 4 de los Andes⁹.

Por otra parte, según los resultados del Censo de 2017, se registró que el 82,6% de la población de 5 y más años de edad manifestó haber aprendido el castellano en la niñez; seguido del Quechua con 13,9%, el 1,7% el Aimara; otra lengua nativa, el 0,8% y otro tipo de lengua el 0,3%¹⁰.

Así también el censo, reflejo a través de su pregunta de auto percepción, que el 22,3% se auto percibe de origen Quechua; el 3,6% como Afrodescendiente y el 2,4% de origen Aimara. Además, el Censo registró cerca de 250 mil personas entre quienes se consideran nativo o de la Amazonía; Ashaninka; Shipibo Konibo y como parte de otro pueblo indígena u originario.

Identificación de problemáticas y propuestas

De los departamentos con mayor presencia de pueblos indígenas quechuas¹¹, se revisaron los planes de gobierno de Áncash, Cusco y Puno; de estos tres, Cusco tiene el mayor índice de inclusión de 3.9 (por encima del índice promedio). Respecto a la presencia de pueblos indígenas amazónicos, en Amazonas, Junín, San Martín y Madre de Dios, se observa que Junín es el departamento con un mayor número de organizaciones políticas que tienen propuestas para esta población (7.0), seguidos de San Martín (5.3), Amazonas (3.8) y Madre de Dios (3.3). En este análisis, existen más departamentos con presencia de pueblos indígenas amazónicos, con inclusión de la agenda indígena en los planes de gobierno.

Propuestas para promover la participación política

San Martín (2 de 10) y Amazonas (1 de 8) son los dos departamentos que tienen un mayor porcentaje de organizaciones políticas que promueven la participación política de la población indígena. Del otro extremo, son 5 departamentos donde ninguna organización política aborda esta temática en sus planes de gobierno: Áncash, Arequipa, Cajamarca, Ica y Madre de Dios.

⁹ Ver:

https://bdpi.cultura.gob.pe/sites/default/files/archivos/paginas_internas/descargas/Lista%20de%20pueblos%20ind%C3%ADgenas%20u%20originarios%2031052019.pdf

¹⁰ Censo de 2017: XII de Población y VII de Vivienda. Disponible en:

https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1539/libro.pdf

¹¹ De acuerdo al mapa interactivo de pueblos indígenas del Ministerio de Cultura, los departamentos con mayor presencia de pueblos indígenas quechuas son: Huancavelica, Ayacucho, Apurímac, Áncash, Huánuco, Cusco y Puno. Y en pueblos indígenas amazónicos: Amazonas, Loreto, Ucayali, Junín, Cerro de Pasco, San Martín y Madre de Dios

Cuadro N° 3

Departamento	N° de organizaciones políticas (OP) participantes	% de OP que identifican las problemática	% de OP con propuestas	% de OP que propone la participación política
Amazonas	8	38%	63%	13%
Áncash	15	7%	20%	0%
Arequipa	19	16%	26%	0%
Cajamarca	8	50%	50%	0%
Cusco	17	35%	76%	6%
Ica	9	11%	22%	0%
Junín	11	100%	100%	9%
Lima Metropolitana	21	14%	33%	5%
Madre De Dios	15	27%	67%	0%
Puno	11	27%	55%	9%
San Martín	10	60%	80%	20%

Hallazgos:

- El promedio de índice de inclusión de la población indígena en los 12 departamentos es de 3.3 (sobre 10), lo que reflejaría, al igual que en los jóvenes, un bajo interés de las organizaciones políticas respecto a este público en sus planes de gobierno, pese a un alto número de personas y pueblos indígenas existentes en el Perú. Son 5 departamentos que tienen un menor puntaje que el promedio: Puno, Lima Metropolitana, Arequipa, Ica y Áncash. Llama la atención que Puno tenga un puntaje de apenas 3.0, siendo un departamento con gran presencia de personas quechuas y aymaras.
- Junín es el departamento con el mayor puntaje, alcanzando 7 puntos sobre 10, situándose por encima de los otros departamentos. En donde todas las organizaciones políticas participantes en las ERM 2018 identificaron problemáticas que afectan a los pueblos indígenas, asimismo todas ellas plantearon propuestas y/o acciones concretas para abordar los problemas de dichas comunidades.
- Los departamentos con un puntaje mayor al promedio, son en mayoría pertenecientes a la selva: San Martín, Amazonas y Madre de Dios.
- San Martín (2 de 10) y Amazonas (1 de 8) son los dos departamentos que tienen un mayor porcentaje de organizaciones políticas que promueven la participación política de la población indígena.

Gráfica 03

