

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL  
PERU**

**FACULTAD DE DERECHO**



**DISCRIMINACIÓN EN LA CIUDAD DE ICA: POLÍTICAS PÚBLICAS Y  
ALTERNATIVAS JURÍDICAS PARA ENFRENTARLA**

Tesis para la obtención del Título de Abogada, que presenta la Bachillera en  
Derecho:

**MARISOL GINA ORMEÑO VERA**

**ASESOR: DOCTOR WILFREDO JESÚS ARDITO VEGA**

**LIMA, ABRIL 2017**





*“Para ser libre no se necesita sólo despojarse de las propias cadenas,  
sino vivir de una manera que respete y potencie la libertad de otros”*  
Nelson Mandela

*“La paz comienza con una sonrisa”*  
Madre Teresa de Calcuta

*“Mal se educa a un hombre cuando se le enseña a apreciar más a  
los que piensan como él, que a los que piensan lo contrario”*  
Nietzsche



## AGRADECIMIENTO

A mi esposo,  
Quien me apoyo e incentivó a trabajar en el presente trabajo  
demostrándome que amar a alguien es estar ahí en todo momento para todo.

A mi madre,  
Quién me amó desde siempre y me enseñó la importancia de esforzarse  
en la vida y que cada cosa que queramos hacer, debemos hacerlo bien.

A mi padre,  
Quien me enseñó a ser libre y tuvo la paciencia y dedicación de apoyarme en mi  
aprendizaje desde la escuela y enseñarme el valor del trabajo honrado y honesto.

A mis abuelos y abuelas,  
Quienes me enseñaron en todo momento el amor a Dios y a la Virgen María,  
los valores de respeto y amor al prójimo, y sobre todo el amor a la familia.

A mi asesor,  
Quien desde las aulas en la universidad me hizo reflexionar sobre nuestras actitudes,  
que en sociedad lo que aparenta ser normal para unos, destruye para otros y que,  
ser profesional en Derecho te compromete mucho más en la sociedad en que vives.  
Asimismo, por su tiempo, disposición incondicional, y sabios consejos, y que, a través  
de su experiencia y conocimientos motivó a esforzarme y comprometerme aún más  
con el presente trabajo.



## DEDICATORIA

A mis familiares, amigas, y demás mujeres peruanas,  
Quienes de una u otra manera han sufrido algún tipo de violencia por el simple hecho  
de ser mujeres, y quienes son tratadas cómo objetos sexuales y débiles.

A mis amigos, familiares y demás peruanos homosexuales,  
Quienes aparte de no ser comprendidos ni aceptados, sufren violencia,  
y quienes para acceder algún puesto laboral deben de dejar su esencia y que solo  
esperan el milagro de ser respetados como seres humanos.

A todos los que sienten diferentes y minimizados,  
Quienes de alguna u otra manera son víctimas de prejuicios negativos  
que los hacen infelices y que luchan día a día para ser aceptados y respetados.

## INDICE

<b>AGRADECIMIENTO</b>	Pág. 4
<b>DEDICATORIA</b>	Pág. 5
<b>INDICE</b>	Pág. 6
<b>INTRODUCCIÓN.</b>	Pág. 11

### **I. TRATAMIENTO JURÍDICO DEL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN.**

1.1 El concepto de igualdad.	Pág. 15
1.2 El concepto de discriminación.	Pág. 16
1.2.1 Clasificación de la discriminación.	Pág. 18
1.3 Otros conceptos relacionados.	Pág. 19
1.4 Relación entre igualdad y discriminación.	Pág. 21
1.5. Tratamiento jurídico de la discriminación en las normas internacionales.	Pág. 22
1.5.1 En el Sistema de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.	Pág. 23
1.5.2 En el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos.	Pág. 29
1.6. Tratamiento jurídico de la discriminación en las normas nacionales.	Pág. 33
1.6.1 Ámbito Constitucional.	Pág. 34
1.6.2 Ámbito Penal.	Pág. 47
1.6.3 Ámbito Administrativo.	Pág. 48
1.6.4 Ámbito Municipal.	Pág. 52
1.6.5 Ámbito Regional.	Pág. 57

1.7 Formas de discriminación.	Pág. 58
1.7.1 Por origen étnico o racismo.	Pág. 59
1.7.2 Por lugar de origen.	Pág. 60
1.7.3 Por lugar de residencia.	Pág. 61
1.7.4 Por género.	Pág. 62
1.7.5 Por la orientación sexual.	Pág. 63
1.7.6 Por la clase social, condición económica y apellido.	Pág. 64
1.7.7 Por discapacidad.	Pág. 65

## II. PRINCIPALES PROBLEMAS DE DISCRIMINACIÓN EN LA PROVINCIA DE ICA.

2.1 Descripción de la problemática de la provincia de Ica.	Pág. 67
2.2 Descripción de zonas de investigación.	Pág. 71
2.3 Principales causales de discriminación en Ica.	Pág. 78
2.3.1 Discriminación racial y étnica.	Pág. 79
2.3.2 Discriminación por lugar de residencia.	Pág. 91
2.3.3 Discriminación por Idioma.	Pág. 94
2.3.4 Discriminación por discapacidad.	Pág. 95
2.3.5 Discriminación por género.	Pág. 99
2.3.6 Discriminación por Orientación Sexual.	Pág. 101
2.4 Sectores donde se muestra la discriminación	Pág. 103
2.4.1 La discriminación en el sector salud.	Pág. 103
2.4.2 La discriminación en el ámbito educativo.	Pág. 109
2.4.3 La discriminación en el ámbito laboral.	Pág. 113
2.5 Desconocimiento de información en caso de sufrir discriminación.	Pág. 120

### III. LA DISCRIMINACIÓN EN EL PROCESO DE RECONSTRUCCIÓN POSTERIOR AL TERREMOTO DEL 2007

3.1 Proceso de Reconstrucción: trato diferenciado.	Pág. 122
3.1.1 Problemas jurídicos y problemas en la actuación del Estado presentados en el proceso de reconstrucción.	Pág. 122
3.1.2 Problemas de actuación en las instituciones públicas.	Pág. 134
3.1.2.1 Gobierno local: Municipalidad Provincial de Ica.	Pág. 134
• Actuación del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI).	Pág. 135
• Actuación de la Gerencia de Desarrollo Urbano de la Municipalidad provincial de Ica.	Pág. 136
3.1.2.2 Gobierno Regional de Ica.	Pág. 142
3.1.2.3 Gobierno Central:	Pág. 144
• Actuación del Fondo para la Reconstrucción del Sur (FORSUR).	Pág. 145
• Actuación de COFOPRI.	Pág. 148
• Actuación del Banco de Materiales.	Pág. 150
• Actuación del Fondo Mi Vivienda y Techo Propio.	Pág. 150
3.2 Percepción de la población referente al proceso de reconstrucción.	Pág. 153
3.3 Discriminación por parte de la sociedad.	Pág. 168
3.4. Modernización y Gentrificación.	Pág. 176

### IV. PROPUESTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ENFRENTAR LA DISCRIMINACIÓN EN ICA.



4.1 Políticas Públicas existentes en Ica.	Pág. 180
4.1.1 Políticas Públicas del Gobierno Regional de Ica.	Pág. 180
4.1.1.1 Ordenanza Regional de Ica contra la discriminación.	Pág. 180
4.1.1.2 Principales causales de discriminación atendidas por el Gobierno Regional.	Pág. 184
4.1.1.3 Principales ámbitos donde se ha enfrentado la discriminación.	Pág. 188
4.1.2 Políticas Públicas en los gobiernos locales de Ica.	Pág. 191
4.2 Propuestas de Políticas Públicas.	Pág. 193
4.2.1 Políticas Públicas.	Pág. 193
4.2.2 Acciones afirmativas y discriminación positiva.	Pág. 197
4.2.3 Propuestas para enfrentar la discriminación racial y étnica.	Pág. 201
4.2.4 Propuestas para disminuir la discriminación por idioma.	Pág. 205
4.2.5 Propuestas para disminuir la discriminación por lugar de residencia.	Pág. 205
4.2.6 Propuestas para disminuir la discriminación por discapacidad.	Pág. 206
4.2.7 Propuestas para disminuir la discriminación por género.	Pág. 208
4.2.8 Propuestas para disminuir la discriminación por orientación sexual.	Pág. 209
4.2.9 Propuestas para disminuir la discriminación en el sector salud.	Pág. 210
4.2.10 Propuestas para disminuir la discriminación en el ámbito educativo.	Pág. 213
4.2.11 Propuestas para disminuir la discriminación en el ámbito laboral.	Pág. 215
4.2.12 Propuestas para disminuir la discriminación en el	

ámbito social.	Pág. 217
4.2.13 Participación ciudadana.	Pág. 218
4.2.14 Reforma de la Ordenanza Regional N° 003-2013-GORE-ICA.	Pág. 218
4.3 Cumplimiento de las normas.	Pág. 222
<b>V. CONCLUSIONES</b>	Pág. 224
<b>VI. BIBLIOGRAFIA</b>	Pág. 244
<b>VII. ANEXOS</b>	Pág. 249



## INTRODUCCIÓN

(...) *“Esos son unos delincuentes, invasores,...así son esos vivos, vienen a agarrarse los terrenos esos serranos, ¿por qué no se quedan en su sitio?”<sup>1</sup>.*

La preocupación por los temas de la exclusión social, discriminación y racismo que se vive día a día en nuestro país y en la ciudad de Ica, me ha llevado a realizar el presente trabajo de investigación, proponiendo alternativas de solución a corto y largo plazo, en beneficio de la autoestima, respeto y sobre todo el desarrollo de los derechos a la igualdad y no discriminación entre los ciudadanos de Ica.

Lamentablemente en nuestro país se excluye y se discrimina al que es percibido como diferente. Generalmente las víctimas son los grupos de personas indígenas, afrodescendientes, migrantes de la sierra, discapacitados, mujeres, homosexuales, etc. Es por ello, que muchos integrantes de estos grupos sufren con el difícil acceso a empleos formales, a créditos, a viviendas, a servicios de salud, buena educación, etc. Con ello el país pierde el aporte de talentos, experiencias y/o habilidades, que podrían estar en estas personas.

La presente investigación busca abordar la problemática de la discriminación en la ciudad de Ica, como vulneración a los principios y derechos de la igualdad y no discriminación, a través de sus diversas manifestaciones como son la discriminación por origen, lugar de residencia, racismo, homofobia, etc. Presentaremos casos reales de discriminación ocurridos en la ciudad de Ica, tomando como referentes de estudio

---

<sup>1</sup> Expresión de un habitante de una zona residencial de Ica, respecto a los pobladores de los asentamientos humanos afectados por el terremoto del 15 de agosto de 2007.

algunas zonas de la misma ciudad que pese a estar geográficamente cerca son marcadamente diferentes.

La presente investigación presenta la hipótesis de que, en la sociedad iqueña, se vive de manera muy profunda la discriminación en sus diversas manifestaciones, y que la misma ciudadanía trata de verlo como una situación “normal” y muchos no aceptan su existencia o haber sufrido en algún momento un trato discriminatorio. Asimismo, se plantea la hipótesis que la falta de denuncias formales es debido al desconocimiento de las normas que nos protegen de todo tipo de discriminación, así como la ausencia de políticas públicas contra la discriminación.

Es de notar que los casos conocidos a través de las entrevistas no han sido debidamente denunciados, pues la propia ciudadanía toma la discriminación como algo “natural o normal” en una sociedad, donde las políticas públicas en contra de la discriminación son para la gran mayoría inexistentes.

Precisamente las políticas públicas en contra de la discriminación en la ciudad de Ica son muy incipientes, pues recién en el mes de mayo del año 2013 se aprobó la primera Ordenanza Regional contra la discriminación en Ica, siendo aún desconocida por la mayoría de la población hasta hoy.

En el primer capítulo presentamos el marco teórico, donde se analiza los conceptos del derecho a la igualdad, el derecho a la no discriminación, su tratamiento en normas internacionales y nacionales, así como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. También se analiza las causales de discriminación predominantes, y sus diversas formas de manifestarse. Finalmente se analizan algunas de las Ordenanzas emitidas en otros lugares del país como ejemplo de políticas públicas para afrontar el problema social de discriminación.

El segundo capítulo presenta los principales problemas de discriminación que ocurren en la ciudad de Ica, precisándose las zonas de estudio tomadas para el presente trabajo, y las causales de discriminación existentes en la ciudad como origen, color de piel o rasgos físicos, zona de residencia, discapacidad, sexo, y orientación sexual. Asimismo, se señalan las situaciones de discriminación en los ámbitos de la salud, trabajo, educación y aquellos presentados en la vida cotidiana.

El tercer capítulo es un estudio de caso sobre cómo se produjo la discriminación durante el proceso de reconstrucción posterior al terremoto del 2007, en el que se muestra el comportamiento de las entidades de gobierno local y central hacia las poblaciones marginadas.

Finalmente, en el cuarto capítulo, proponemos políticas públicas para enfrentar la discriminación existente y demostrada en los capítulos anteriores en la ciudad y la región de Ica.

La metodología empleada en el presente trabajo contó con diferentes elementos:

**a) Análisis de normas:** Análisis de aplicación de normas nacionales e internacionales en temas de discriminación, revisión de jurisprudencia constitucional, comparación de aplicación de políticas públicas y normas contra la discriminación de otros lugares del país con la ciudad de Ica.

**b) Encuestas:** Dirigidas hacia las personas involucradas, las cuales pertenecen a la población de las diversas zonas estudiadas, así como a estudiantes de colegios de diferentes edades y de diversos estratos socioeconómicos.

**c) Entrevistas a profundidad:** Dirigidas hacia los actores principales cuales son los funcionarios públicos de diversas instituciones del Estado como son del Gobierno Regional de Ica, Municipalidad Provincial de Ica, Defensoría del Pueblo, Dirección de Cultura de Ica, Ministerio público, entre otras.

**d) Observación Participante:** Observar y analizar el comportamiento de la ciudadanía, familiares, amistades, vecinos, y otras personas, respecto a actitudes discriminatorias.

Esperamos que el presente trabajo brinde los aportes necesarios para aumentar las políticas públicas en la lucha contra la discriminación.

# I. TRATAMIENTO JURÍDICO DE LOS DERECHOS A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN

## 1.1 El concepto de igualdad.

En esta tesis veremos la importancia de los derechos a la igualdad y a la no discriminación en nuestra sociedad y la necesidad del respeto de estos derechos para poder vivir en armonía. Para ello es necesario conocer el tratamiento jurídico de estos derechos.

El reconocimiento de la igualdad jurídica de todos los ciudadanos, es uno de los postulados del Estado liberal de Derecho, como reacción al régimen de privilegios de clases, con el fin de romper un pasado desigualitario de la sociedad estamental<sup>2</sup>. Pese a los años y a la modernidad en que vivimos, hoy en día todavía es un reto efectivizar hacia todos los individuos del Estado esta igualdad jurídica, siendo ahora considerado en diversos ámbitos como una meta a lograr.

El derecho a la igualdad empezó a ser concebido como un mandato que obligaba a expedir y aplicar leyes de igual manera sin tener en cuenta el contexto personal o social de los ciudadanos, quedando ligado a las características de abstracción y generalidad de la ley<sup>3</sup>. En este contexto, el derecho a la igualdad alcanzaría a algunos individuos y no a todos como se esperaría, debido a que en la realidad los individuos al no encontrarse todos en las mismas condiciones o contextos, pues las existentes

---

<sup>2</sup>Elena Alvites. *Igualdad y Derechos Sociales. Reflexiones*. En: OLLERO TASSARA, ANDRÉS et al. *El Derecho Fundamental de Igualdad. Segundas jornadas sobre Derechos Humanos. Facultad de Derecho de la Universidad de Piura. Piura, 20 y 21 de Junio de 2005*. Lima: Palestra Editores. 2006, p. 142 y 143.

<sup>3</sup> *Ibíd.*

diferencias en ámbitos personales, económicos, culturales, entre otros, obligan a que la aplicación de una ley aparentemente igual sólo hubiera alcanzado a aquellos que sí estuvieran en el supuesto de la norma con determinadas características pensadas de manera abstracta.

Hoy en día, el concepto del derecho a la igualdad ha ido evolucionando en las normas, la doctrina y la jurisprudencia nacional e internacional y ahora es considerado como principio rector del ordenamiento jurídico y como un derecho constitucional, el cual será desarrollado más adelante.

## 1.2 El concepto de discriminación.

En un principio vamos a presentar las definiciones sobre discriminación que dan algunas instituciones del Estado como la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Cultura.

La Defensoría del Pueblo define a la discriminación como *“el trato diferenciado basado en determinados motivos prohibidos por el ordenamiento jurídico que tiene por objeto o por resultado la anulación o menoscabo en el ejercicio o goce de derechos y libertades fundamentales de una persona o de un grupo de personas”*<sup>4</sup>.

El Ministerio de Cultura señala que la discriminación *“es una acción que se deriva y se fundamenta en prejuicios y estereotipos, los cuales se*

---

<sup>4</sup> Defensoría del Pueblo del Perú. *Documento de trabajo N° 2: La Discriminación en el Perú. Problemática, normatividad y tareas pendientes*, Defensoría del Pueblo, Lima, 2007, p. 29.



*transmiten fácilmente de generación en generación, a través de los medios de comunicación, la escuela, la publicidad, etc.”<sup>5</sup>*

Ambas instituciones coinciden en su definición de discriminación – y además la Defensoría del Pueblo señala que un acto de discriminación debe contener tres elementos concurrentes<sup>6</sup>- señalando que estamos frente a una discriminación cuando (i) existe un trato diferenciado o desigual, (ii) fundado en un motivo o razón prohibida por el Derecho y (iii) que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, ejercicio o goce de un derecho<sup>7</sup>.

Entonces, para que exista discriminación en una sociedad, debe existir un trato desigual basado en un motivo prohibido por el ordenamiento jurídico con el fin de menoscabar o anular un derecho fundamental, siendo por ejemplo dentro de los motivos prohibidos el origen, la raza, el sexo, la religión, la edad, entre otros.

Si simplemente existe un trato desigual basado en un motivo prohibido pero que no afecta, menoscaba o anula un derecho fundamental, esta actitud no será sancionable jurídicamente.

Es decir, si solo fuese por ejemplo un comportamiento circunstancial de parte de alguna persona heterosexual el alejarse dentro de un servicio de transporte público de una persona con orientación homosexual, aunque se

---

<sup>5</sup> Alerta contra el racismo. ¿Qué es la discriminación étnico racial?”. [Documento en línea]. <<http://alertacontraelracismo.pe/que-es-la-discriminacion-etnico-racial>> [Consulta: 28 de agosto de 2013].

<sup>6</sup> Defensoría del Pueblo del Perú. *Op. Cit.*, p. 14.

<sup>7</sup> Autores de la doctrina jurídica nacional como el Doctor Wilfredo Ardito, el jurista Daniel Sánchez Velásquez y Jaime Marchant, coinciden también en la definición de las instituciones del Estado citadas.

trate de una situación lamentable o incómoda no se estaría vulnerando algún derecho de dicha persona. Diferente sería el caso en que no se deje ingresar a la misma persona a un establecimiento público como un restaurante solo por su orientación sexual, en este caso sí se estaría vulnerando sus derechos a la igualdad y a la no discriminación, y por lo tanto sí estamos ante una acción discriminatoria.

### 1.2.1 Clasificación de la discriminación.

Según la doctrina existen cuatro tipos de discriminación, la discriminación directa, indirecta, sistémica y múltiple o agravada:

- *Discriminación directa.*- consiste en que de manera clara y explícita, se da una diferenciación injustificada o arbitraria, a través de una acción, acto jurídico o norma de carácter público o privado, contra una persona, ya sea excluyéndola o desfavoreciéndola en función de ciertas características como la raza, sexo, religión u otros motivos<sup>8</sup>.
- *Discriminación indirecta.*- se presenta como consecuencia de tratamientos aparentemente imparciales o neutrales o formalmente no discriminatorios a través de normas o actos jurídicos de carácter público o privado. Estas consecuencias son perjudiciales para una persona o un determinado grupo de personas<sup>9</sup>.
- *Discriminación sistémica.*- llamada también “discriminación estructural”.

Este concepto surge en el Comité de Derechos Económicos, Sociales y

---

<sup>8</sup> SÁNCHEZ VELÁSQUEZ, DANIEL. *Op. Cit.*, p. 368.

<sup>9</sup> *Ibíd.*

Culturales de las Naciones Unidas y es definido como “*discriminación omnipresente contra algunos grupos, la cual está fuertemente arraigada en el comportamiento y la organización de la sociedad y a menudo implica actos de discriminación indirecta o no cuestionada. Esta discriminación sistémica puede consistir en normas legales, políticas, prácticas o actitudes culturales predominantes en el sector público o privado que generan desventajas comparativas para algunos grupos y privilegios para otros*”<sup>10</sup>.

- *Discriminación múltiple o agravada.*- la cual es cualquier preferencia, distinción, exclusión o restricción, basada de forma concomitante, en dos o más motivos prohibidos por el ordenamiento jurídico que tenga por objetivo o efecto anular o limitar, el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de uno o más derechos humanos y libertades fundamentales, en cualquier ámbito de la vida pública y privada<sup>11</sup>.

### 1.3 Otros conceptos relacionados

A continuación, señalaremos qué conceptos se encuentran vinculados con el concepto de discriminación, y que en la mayoría de los casos es el origen del acto discriminatorio, como son los prejuicios y estereotipos.

Los **estereotipos** son aquellas imágenes o ideas positivas o negativas que se tiene a una persona o a una situación antes de conocerla, y que no se

---

<sup>10</sup> COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, Observación General N° 20. La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales [Documento en línea]. <[http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/E.C.12.GC.20\\_sp.doc](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/E.C.12.GC.20_sp.doc)> [Consulta: 10 de enero de 2014].

<sup>11</sup> Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia. Artículo 1°, numeral 3.

manifiestan necesariamente en la conducta del que estereotipa<sup>12</sup>. Es una generalización compartida por un amplio número de personas en las atribuciones mediante las cuales se construyen las relaciones y percepciones que se tiene de alguien o de un grupo de personas, sin que haya una experiencia propia<sup>13</sup>, es decir, está en el ámbito de lo cognitivo.

Un ejemplo de estereotipo es pensar que las personas blancas son adineradas.

Los **prejuicios** son las actitudes positivas o negativas que se emiten anticipadamente sin tener la información suficiente o conocerlas antes, respecto a una persona o grupo de personas. En este caso nos encontramos en el plano actitudinal.

Un ejemplo de prejuicio es cuando los taxistas se acercan a las personas blancas para darles sus servicios con la expectativa de poder cobrarles una tarifa superior a lo normal.

Los prejuicios y estereotipos son adquiridos dentro de la familia, en el colegio, en las relaciones amicales, con la publicidad, en los medios de comunicación, etc.

Las **omisiones** se dan al ignorar a las personas que se consideran inferiores, privándolos de algo que les corresponde o de un derecho<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> KOGAN COGAN, LIUBA. "Desestabilizar el racismo: El silencio cognitivo y el caos semántico". [Documento en línea]. < <http://alertacontraelracismo.pe/wp-content/uploads/2013/02/Liuba-Kogan-desestabilizar-el-racismo.pdf> > [Consulta: 10 de junio de 2013].

<sup>13</sup> Alerta contra el racismo. ¿Qué es la discriminación étnico racial?". *Op. Cit.*

<sup>14</sup> ARDITO VEGA, WILFREDO. *Manual para enfrentar la Discriminación en la Administración Pública*. Lima: APRODEH, 2008. p. 6

Un ejemplo de omisión se da cuando una entidad pública, gestora de recursos para la realización de obras públicas, como una municipalidad o gobierno regional, da preferencia en la inversión pública a sectores de clase alta en lugar de los Asentamientos Humanos o Pueblos Jóvenes, habitado por personas en situación de pobreza.

#### **1.4. Relación entre igualdad y discriminación.**

La igualdad y la no discriminación son dos conceptos que se encuentran estrechamente vinculados.

Siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional del Perú, la igualdad tiene una doble dimensión, pues constituye un principio rector del ordenamiento jurídico, de la organización y actuación del Estado, y también un derecho constitucional subjetivo, que permite al ciudadano exigir obtener un trato igual que los demás en circunstancias iguales. Según el Tribunal, el derecho a la igualdad comprende tanto la igualdad ante la ley como la igualdad de trato<sup>15</sup>.

Por otro lado, el concepto de “prohibición de la discriminación” constituye un mandato derivado del derecho a la igualdad, siendo una reacción contra la violación de los derechos fundamentales de las personas que va más allá de la prohibición de desigualdades de trato y tiende a eliminar e impedir diferencias contra el individuo por sus características innatas o por su pertenencia a categorías o grupos sociales específicos<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Tribunal Constitucional. Sentencia del 12 de Octubre del 2014. Expediente N° 3533-2003-AA/TC.

<sup>16</sup> Defensoría del Pueblo del Perú. *Op. Cit.*, p. 32.

Siendo así, se debe considerar que el derecho fundamental a la igualdad es el reconocimiento de un derecho subjetivo, limitando todo trato arbitrario e irracional contra las personas, pues la norma debe ser aplicable por igual a todos los que se encuentran en la situación descrita en el supuesto de la norma, mientras que la prohibición de la discriminación denota un grado de protección específico respecto del derecho a la igualdad, por lo que se refiere a aquel trato que no basta con que sea desigual, sino que se realiza contra una persona por alguna de las razones prohibidas por el ordenamiento jurídico y que pretende restringir un derecho<sup>17</sup>.

Entonces, el derecho a la no discriminación otorga una exigencia individualizable en que la persona afectada pueda oponer frente al Estado para que éste lo respete, proteja o tutele. Por lo que no toda vulneración al derecho a la igualdad es un acto discriminatorio, pero sí toda vulneración al derecho de no discriminación constituye una afectación al derecho de igualdad<sup>18</sup>.

### **1.5 Tratamiento jurídico de la discriminación en las normas internacionales.**

Al respecto, es preciso señalar que la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución señala que *“las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú”*<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> *Ibíd.*, p. 35

<sup>18</sup> *Ibíd.*, p. 36

<sup>19</sup> El mismo tenor señala el artículo V del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional.

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha sostenido que *“Los tratados internacionales sobre derechos humanos no sólo conforman nuestro ordenamiento sino que, además, detentan rango constitucional”*.<sup>20</sup>

En base a lo señalado anteriormente, a continuación, el tratamiento jurídico de los derechos de igualdad y no discriminación en las normas internacionales.

### 1.5.1 En el Sistema de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

El sistema de protección de Derechos Humanos en el marco de las Naciones Unidas tiene a los derechos a la igualdad y a la no discriminación como ejes centrales, por lo que cuenta con el mayor número de instrumentos internacionales de protección. La referencia al derecho a la no discriminación aparece en los diferentes instrumentos dentro del mismo artículo sobre el derecho a la igualdad. Ello se debe a la naturaleza jurídica del propio derecho y a la magnitud en que siguen existiendo casos de discriminación e intolerancia en el mundo<sup>21</sup>. Por ello los siguientes instrumentos internacionales de los cuales el Perú es parte buscan su protección:

- La Carta de las Naciones Unidas, en su artículo 55° literal c) y artículo 56° señala que *“Todos los miembros se comprometen a (...) el respeto*

<sup>20</sup> STC N° 00025-2005-AI/TC y 00026-2005-AI/TC, del 25 de abril de 2006. Fundamento 26. Asimismo, en el fundamento 33 señala *“(...) el rango constitucional que detentan trae consigo que dichos tratados están dotados de fuerza activa y pasiva propia de toda fuente de rango constitucional; es decir, fuerza activa, conforme a la cual estos tratados han innovado nuestro ordenamiento jurídico incorporando a éste, en tanto derecho vigente, los derechos reconocidos por ellos, pero no bajo cualquier condición, sino a título de derechos de rango constitucional. Su fuerza pasiva trae consigo su aptitud de resistencia frente a normas provenientes de fuentes infraconstitucionales, es decir, ellas no pueden ser modificadas ni contradichas por normas infraconstitucionales e, incluso, por una reforma de la Constitución que suprimiera un derecho reconocido por un tratado o que afectara su contenido protegido. Los tratados sobre derechos humanos representan en tal sentido límites materiales de la propia potestad de reforma de la Constitución.*

<sup>21</sup> Carlos De la Torre Martínez. “El desarrollo del derecho a la no discriminación en el Sistema de Derechos Humanos de las Naciones Unidas”. En: *Derecho a la no Discriminación*, México D.F, 2006, p. 123.

*universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades". De esta manera, nuestro país al ser miembro de las Naciones Unidas está comprometido a respetar los derechos humanos sin discriminación alguna.*

- La Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 2° numeral 1 señala que *"Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamadas en esta Declaración, sin distinción de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición"; el artículo 7°: "Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación".*

Como se aprecia, el derecho a la igualdad y el derecho a la no discriminación son reconocidos como derechos fundamentales.

Asimismo, existen otros instrumentos internacionales que buscan el desarrollo y la protección de estos derechos fundamentales:

- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 2° numeral 1 señala que *"Cada uno de los Estados Partes en el presente pacto se comprometen a respetar y garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición". De igual forma,*



el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 2° numeral 2 coincide con este compromiso<sup>22</sup>.

Estos Pactos Internacionales son importantes porque comprometen a los Estados que son parte de ellos, en que plasman su “deber” de garantizar a todo ciudadano, sin hacer ninguna distinción, sus derechos civiles y políticos reconocidos en dicho Pacto.

Además se deja aún más en claro la igualdad de género entre hombres y mujeres respecto a la igualdad en el goce de sus derechos:

El artículo 3° señala que *“Los Estados Partes en el presente pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto”*.

Debemos destacar también en cuanto impone la elaboración o existencia de una ley dentro de los Estados que prohíba actos de violencia o incitación a la discriminación:

El artículo 20° numeral 2 señala que *“Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley”*.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> *“Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”*.

<sup>23</sup> En nuestro caso peruano, el artículo 323° del Código Penal tipifica los actos de discriminación como delito.

Este Pacto Internacional reitera el reconocimiento y la obligación de los Estados partes a cumplir con el compromiso de respetar y garantizar los derechos fundamentales de las personas sin discriminación alguna:

El artículo 26° señala que *“Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”*.

Asimismo, existen otros instrumentos internacionales que buscan el desarrollo y la protección de estos derechos fundamentales de manera específica en los sectores vulnerables. Por ejemplo, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial<sup>24</sup>, es un documento específico cuyo artículo 1°, numeral 1 define a la “discriminación racial” como *“toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública”*.

Asimismo, el artículo 6° señala que *“Los Estados partes asegurarán a todas las personas que se hallen bajo su jurisdicción, protección y recursos efectivos, ante los tribunales nacionales competentes y otras instituciones del Estado, contra todo acto de discriminación racial que, contraviniendo la presente*

---

<sup>24</sup> Aprobada mediante Decreto Ley N° 18969 de fecha 21 de setiembre de 1971. Entró en vigencia para el Perú el 29 de octubre de 1971.

*Convención, viole sus derechos humanos y libertades fundamentales, así como el derecho a pedir a esos tribunales satisfacción o reparación justa y adecuada por todo daño de que puedan ser víctimas como consecuencia de tal discriminación”.*

Esta Convención busca que los Estados efectivicen su compromiso a través de sus órganos jurisdiccionales, protegiendo a toda persona víctima de discriminación que se encuentra bajo su jurisdicción.

Por otro lado, otros instrumentos internacionales dan una definición de discriminación según la protección específica del mismo. Así tenemos que la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer<sup>25</sup> en su artículo 1° y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad<sup>26</sup> en su artículo 2°, definen a la “discriminación” como *“toda distinción, exclusión o restricción (...) que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio (...), de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”.*

De otro lado, el Convenio 111 de la OIT relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación<sup>27</sup>, en el artículo 1° numeral 1 señala que el término discriminación comprende *“a) cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación; b) cualquier otra*

---

<sup>25</sup> Aprobada mediante Resolución Legislativa N° 23432 de fecha 04 de junio de 1982. Entró en vigencia para el Perú el 13 de octubre de 1982.

<sup>26</sup> Suscrita por el Estado peruano el 30 de marzo de 2007.

<sup>27</sup> Aprobada mediante Decreto Ley N° 17687 de fecha 06 de junio de 1969. Entró en vigencia para el Perú el 10 de agosto de 1970.

*distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación que podrá ser especificada por el Miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados”.*

Otro ejemplo es la Convención Relativa a la Lucha Contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza<sup>28</sup>, el artículo 1° numeral 1 define “discriminación” como *“toda distinción, exclusión, limitación o preferencia, fundada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole, el origen nacional o social, la posición económica o el nacimiento, que tenga por finalidad o por efecto destruir o alterar la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza(...)”*.

Finalmente queremos mencionar a la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo de Apartheid<sup>29</sup>, la Convención para Prevenir y Sancionar el Crimen de Genocidio, el Convenio 169 de la OIT sobre los pueblos indígenas y tribales en países independientes, y la Declaración y Programa de Acción de la Conferencia Mundial contra el racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia del 2001.

Al respecto, podemos concluir que el Sistema de Derechos Humanos de las Naciones Unidas maneja la definición de “discriminación” coincidente con las instituciones del Estado peruano, conteniendo los tres elementos concurrentes que debe tener (i) la existencia de un trato diferenciado o

---

<sup>28</sup> Aprobada mediante Resolución Legislativa N° 16277 de fecha 20 de octubre de 1966. Entró en vigencia para el Perú el 19 de marzo de 1967.

<sup>29</sup> Aprobada mediante Decreto Ley N° 22280 de fecha 05 de setiembre de 1978. Entró en vigencia para el Perú el 01 de diciembre de 1978.

desigual, (ii) que se encuentre fundado en un motivo o razón prohibida por el derecho y (iii) que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, ejercicio o goce de un derecho.

### **1.5.2 En el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos.**

El Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos también tiene sus instrumentos que buscan la protección del derecho a la igualdad y a la no discriminación entre el compromiso de sus Estados miembros.

Nuestro país al ser miembro también de la Organización de Estados Americanos, es parte de casi todos los instrumentos internacionales, los cuales son:

- La Carta de la Organización de los Estados Americanos, cuyo artículo 2° literal I) señala que *“Los Estados americanos proclaman los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo”*.

El Perú, al ser un Estado miembro de la OEA, se compromete también a través de esta Carta a garantizar el derecho a la igualdad y a la no discriminación.

- La Carta Democrática Interamericana, en su artículo 9° señala que *“La eliminación de toda forma de discriminación, especialmente la discriminación de género, étnica y racial, y de las diversas formas de intolerancia, así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas*

*y los migrantes y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa en las Américas, contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana”.*

Este artículo es relevante porque señala la importancia de las consecuencias de un Estado que respete el derecho a la igualdad, como es la contribución al desarrollo de un país de sus ciudadanos tratados sin discriminación, fortaleciendo al país a través de la democracia y la participación ciudadana. A lo largo de esta tesis veremos cómo esta consecuencia no es percibida por algunas autoridades de nuestro país.

Además de estos documentos declarativos, tenemos otros documentos importantes por contar con un efecto vinculante para los Estados:

- La Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>30</sup>, en su artículo 1° numeral 1 señala que *“Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté 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”*

Al igual que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, esta Convención compromete a nuestro país a respetar y garantizar los derechos reconocidos a todo ciudadano o extranjero que se encuentre en su territorio sin ningún tipo de distinción.

---

<sup>30</sup> Aprobada mediante Decreto Ley N° 22231 de fecha 11 de julio de 1978.

- El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>31</sup>, en su artículo 3° señala que *“Los Estados partes en el Presente Protocolo se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncien, 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”*.

Este Protocolo Adicional compromete de igual forma a los Estados a garantizar los derechos reconocidos en dicho Convenio sin ningún tipo de discriminación de cualquier índole.

- La Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad<sup>32</sup>, en su artículo I, numeral 2 inciso b define a la "discriminación contra las personas con discapacidad" como *“toda distinción, exclusión o restricción basada en una discapacidad, antecedente de discapacidad, consecuencia de discapacidad anterior o percepción de una discapacidad presente o pasada, que tenga el efecto o propósito de impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por parte de las personas con discapacidad, de sus derechos humanos y libertades fundamentales”*.

Esta definición de discriminación coincide con las concepciones que señalamos anteriormente.

---

<sup>31</sup> Aprobada mediante Resolución Legislativa N° 26448 de fecha 28 de abril de 1995.

<sup>32</sup> Aprobada mediante Resolución Legislativa N° 27484 de fecha 15 de junio de 2001.

- La Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia<sup>33</sup>, en su considerando cuarto del preámbulo señala: *“CONVENCIDOS de que los principios de la igualdad y de la no discriminación entre los seres humanos son conceptos democráticos dinámicos que propician el fomento de la igualdad jurídica efectiva y presuponen el deber del Estado de adoptar medidas especiales en favor de los derechos de los individuos o grupos que son víctimas de discriminación e intolerancia, en cualquier esfera de actividad, sea privada o pública, a fin de promover condiciones equitativas de igualdad de oportunidades y combatir la discriminación e intolerancia en todas sus manifestaciones individuales, estructurales e institucionales”*.

Este considerando es muy relevante debido a que proclama que la igualdad y la no discriminación además de ser derecho, son también “principios” de un Estado democrático, y tal como lo reconoce el Tribunal Constitucional peruano, ellos deben orientar las acciones del Estado a través de políticas públicas en beneficio de los que sufren discriminación en nuestro país.

De otro lado en su artículo 1.1° de esta Convención, da una definición clara de “discriminación”<sup>34</sup> así como sus tipos en que se presenta, lo que no se considera “discriminación” pese a ser una diferenciación, y

---

<sup>33</sup> Aprobada en sesión de la OEA el 5 de junio de 2013. No siendo aún ratificada por el Estado peruano.

<sup>34</sup> Para los efectos de esta Convención:

1. *Discriminación es cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia, en cualquier ámbito público o privado, que tenga el objetivo o el efecto de anular o limitar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de uno o más derechos humanos o libertades fundamentales consagrados en los instrumentos internacionales aplicables a los Estados Partes.*

*La discriminación puede estar basada en motivos de nacionalidad, edad, sexo, orientación sexual, identidad y expresión de género, idioma, religión, identidad cultural, opiniones políticas o de cualquier otra naturaleza, origen social, posición socioeconómica, nivel de educación, condición migratoria, de refugiado, repatriado, apátrida o desplazado interno, discapacidad, característica genética, condición de salud mental o física, incluyendo infectocontagiosa, psíquica incapacitante o cualquier otra.*



da una definición al concepto relacionado a la discriminación como es la “intolerancia”.

El Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, a través de su última Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia deja en claro cuando nos encontramos ante un hecho discriminatorio, ellos se da si se cumple con los tres elementos concurrentes (i) la existencia de un trato diferenciado o desigual, (ii) se encuentra fundado en un motivo o razón prohibida por el derecho y (iii) que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, ejercicio o goce de un derecho. Lo que coincide con el Sistema Universal de Derechos Humanos y con las definiciones que dan nuestras instituciones públicas.

Sin embargo, es relevante indicar que esta última Convención del 05 de junio del 2013 aún no entra en vigor en el Perú<sup>35</sup>.

## **1.6 Tratamiento jurídico de la discriminación en las normas nacionales.**

Nuestro ordenamiento jurídico interno también protege a las personas de la discriminación a través de diversas normas donde se promulga el derecho a la “igualdad” y a la “no discriminación” y se sanciona a quien tiene prácticas discriminatorias.

En el Perú, existen tres ámbitos de protección a los derechos a la igualdad y no discriminación: el constitucional, el penal y el administrativo:

---

<sup>35</sup> Con fecha 25 de octubre de 2016 la Embajadora Ana Rosa Valdivieso Santa María suscribió la Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia y la Convención Interamericana contra el racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia, las cuales aún no han sido ratificadas por el Congreso.

### 1.6.1 Ámbito Constitucional:

Nuestra Constitución Política de 1993 establece el derecho a la igualdad y rechaza la discriminación por cualquier motivo, dejando una fórmula legal abierta<sup>36</sup>, es decir, que los motivos señalados no son taxativos:

La Constitución, cuyo artículo 2° inciso 2° señala que: *“Toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole”*.

Asimismo, protege el derecho a la igualdad y a la no discriminación a través de la garantía constitucional del proceso de amparo, tal como lo señala en su artículo 200° inciso 2).

El Código Procesal Constitucional, señala en su artículo 37° numeral (i), que la protección del proceso de amparo incluye entre otros derechos el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de origen, sexo, raza, orientación sexual, religión, opinión, condición económica, social, idioma, o de cualquier otra índole.

Cabe precisar que este Código Procesal Constitucional también deja la fórmula legal abierta de acuerdo a la Constitución. Sin embargo, debemos señalar que menciona la causal de “orientación sexual”, la cual no fue contemplada de manera “expresa” en la Constitución Política de

---

<sup>36</sup> En las normas internacionales citadas en los puntos anteriores, dejan también una fórmula legal abierta en las definiciones o aproximaciones del concepto de “discriminación”.

1993, lo que agrega a esta protección constitucional dicha causal, que no está contemplada de manera expresa tampoco en el Código Penal.

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha tenido fallos muy importantes donde ha desarrollado estos conceptos:

I) A través de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional<sup>37</sup>, hemos encontrado respecto al *derecho a la igualdad* siete puntos relevantes de la siguiente manera:

***i) La igualdad como principio rector del ordenamiento jurídico y como derecho fundamental de la persona.***

En opinión del Tribunal Constitucional, en nuestro país el derecho a la igualdad es un derecho fundamental de toda persona y a la vez un principio rector de la organización y actuación del Estado. Ello implica que en primer lugar, nuestro Estado peruano debe tener como un horizonte en su accionar, ya sea en decisiones y políticas públicas a ejecutar, al principio de "igualdad", teniéndolo en cuenta en el ejercicio de sus funciones en todas las instituciones del mismo.

---

<sup>37</sup> En primer lugar, tenemos la sentencia 0048-2004-PI/TC del 1° de abril del 2005, Proceso de Inconstitucionalidad interpuesta por José Miguel Morales Dasso, en representación de más de cinco mil ciudadanos contra el Congreso de la República por los artículos 1°, 2°, 3°, 4° y 5° de la Ley 28258, Ley de Regalía Minera, en la que según los demandantes esta Ley era discriminatoria. La demanda fue declarada infundada, luego de realizarse el *test* de razonabilidad o proporcionalidad concluyéndose que *la Ley de Regalía Minera no es discriminatoria y, por tanto, no vulnera el principio de igualdad.*

En segundo lugar tenemos la Sentencia 0004-2006-PI/TC del 29 de marzo de 2006, en la acción de inconstitucionalidad interpuesta por la Fiscal de la Nación contra el Congreso de la República por determinados extremos de la Ley 28665, Ley de Organización, Funciones y Competencia de la Jurisdicción Especializada en Materia Penal Militar Policial, siendo declarada fundada en parte la demanda.

De esta forma la Sentencia 0048-2004-PI/TC, en su fundamento N° 58 señala que *“En primer lugar se delimitará la igualdad: como derecho y como principio constitucional (...)”*. Asimismo, la Sentencia 0004-2006-PI/TC señala en su fundamento 116 que *“(...) la igualdad se configura en nuestra Norma Fundamental, como principio y como derecho fundamental. De este modo: (...) la noción de igualdad debe ser percibida en dos planos convergentes. En el primero, se constituye como un principio rector de la organización y actuación del Estado Social y Democrático de Derecho. En el segundo, se erige como un derecho fundamental de la persona (...)”*.

En segundo lugar, la igualdad como derecho fundamental supone a las personas en un plano equivalente, situadas en idéntica situación tal como describiremos en el segundo punto. Siendo entonces, que la igualdad implica, en términos del Tribunal Constitucional en a) *La abstención de toda acción legislativa o jurisdiccional tendiente a la diferenciación arbitraria, injustificable y no razonable, y b) La existencia de un derecho subjetivo destinado a obtener un trato igual, en función de hechos, situaciones y relaciones homólogas*<sup>38</sup>.

***ii) Tratamiento igual a quienes se encuentren en idéntica situación, por lo que su aplicación no excluye el tratamiento diferenciado.***

El Tribunal Constitucional precisa que el derecho a la igualdad lleva a un trato igual a todas las personas que se encuentren en las

---

<sup>38</sup> Sentencia 0004-2006-PI/TC, último párrafo del fundamento 116.

*mismas condiciones sin dar pie a realizar algún tipo de distinción positiva o negativa.*

De esta forma la Sentencia 0048-2004-PI/TC, señala en su fundamento N° 59 que *“(...) estamos frente a un derecho fundamental que no consiste en la facultad de las personas para exigir un trato igual a los demás, sino a ser tratado de igual modo a quienes se encuentran en una idéntica situación”.*

Asimismo, la Sentencia 0004-2006-PI/TC señala en su fundamento N° 116 que *“Como derecho fundamental (...) consiste en ser tratada igual que los demás en hechos, situaciones o acontecimiento coincidentes; por ende, deviene en el derecho subjetivo de obtener un trato igual y de evitar los privilegios y las desigualdades arbitrarias. (...) Ello involucra una conformidad o identidad por coincidencia de naturaleza, circunstancia, calidad, cantidad o forma, de modo tal que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a una persona de los derechos que se conceden a otra, en paridad sincrónica o por concurrencia de razones”.*

Si bien el derecho a la igualdad consiste en “ser tratado de igual modo a quienes se encuentren en idéntica situación”, el Tribunal Constitucional señala que es posible encontrarse dentro del marco del derecho a la igualdad aún con actuaciones diferenciadas, pero este tratamiento desigual no debe vulnerar derechos fundamentales, siendo a la vez que debe estar basado en fundamentos objetivos y razonables<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Sentencia Exp. 0045-2004-PI/TC del 29 de octubre del 2005, demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Colegio de Abogados del Cono Norte de Lima, contra el artículo 3° de la Ley N.° 27466, modificatoria de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, la cual fue declarada fundada, previo análisis del denominado test de igualdad, empleando conjuntamente el principio de razonabilidad y el principio de proporcionalidad a efectos de examinar si un tratamiento diferenciador es discriminatorio.

De esta forma la Sentencia 0048-2004-PI/TC, señala en su fundamento N° 61 que “(...) Como tal, comporta que no toda desigualdad constituye necesariamente una discriminación, pues no se proscribire todo tipo de diferencia de trato en el ejercicio de los derechos fundamentales; la igualdad solamente será vulnerada cuando el trato desigual carezca de una justificación objetiva y razonable”.

Esto lleva a comprender que en caso de que las personas no tengan condiciones equivalentes, podría darse un trato diferenciado en beneficio a aquellas personas que necesiten un trato especial positivo en pro de equilibrar esta desigualdad condicionada.

Por estas razones es permitido un ejemplo inverso como es la Ley de Atención Preferente – Ley N° 28683, donde el trato desigual a las personas discapacitadas, ancianos, mujeres embarazadas o con niños en brazos, se les debe reservar un asiento en un medio de transporte público, o darles una atención preferencial en lugares de atención al público, debido a que físicamente no se encuentran en las mismas condiciones que las personas jóvenes o que gozan de buena salud.

Por lo tanto, esta distinción debe estar destinada a mejorar las condiciones de la diferencia innata que tienen las personas, que lleva a que no se les podría dar un trato igual estando en situaciones diferentes.

**iii) El fundamento último del derecho a la igualdad es la dignidad de la persona.**

De acuerdo a la propia Constitución y al Tribunal Constitucional, no puede existir un Estado que no encuentre su base en la persona y en la dignidad de ésta, y la dignidad de toda persona involucra los derechos fundamentales como es el ser tratado con respeto y con igualdad.

De esta manera, en la Sentencia 0004-2006-PI/TC, se señala en su fundamento N° 115 que *“El derecho a la igualdad, (...) encuentra su fundamento último en la dignidad de la persona. Así, cuando el artículo 1, de la Constitución establece que “La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”, está reconociendo una igualdad esencial de todas las personas, por lo que exige que tanto la sociedad como el Estado deban tener como principal objetivo la vigencia de la dignidad humana”.*

Es por ello que, de acuerdo con el Tribunal Constitucional, toda persona tiene derecho a que se reconozca su dignidad y de esto deriva que se respete su derecho a igual trato.

**iv) Igualdad ante la ley e igualdad en la aplicación de la ley.**

En opinión del Tribunal Constitucional se debe diferenciar a la “igualdad en la ley” de la “igualdad en la aplicación de la ley”. Esto implica en el primer caso, “igualdad en la ley”, que se exige al

legislador que las normas deben respetar el derecho a la igualdad. En el segundo caso, la igualdad debe darse tanto en su aplicación y en las consecuencias de las mismas, asegurando que sean iguales para todos los que se encuentren en las mismas condiciones.

De esta forma en la Sentencia 0048-2004-PI/TC, se señala en su fundamento N° 60 que *“(...) La igualdad ante la ley quiere decir que la norma debe ser aplicable por igual a todos los que se encuentren en la situación descrita en el supuesto de la norma; mientras que la igualdad en la ley implica que un mismo órgano no puede modificar arbitrariamente el sentido de sus decisiones en casos sustancialmente iguales, y que cuando el órgano en cuestión considere que debe apartarse de sus precedentes, tiene que ofrecer para ello una fundamentación suficiente y razonable”*.

Asimismo, la Sentencia 0004-2006-PI/TC señala en su fundamento N° 123 que *“La igualdad en la ley constituye un límite para el Legislador, en tanto la actividad de legislar deberá estar encaminada a respetar la igualdad, encontrándose vedado establecer diferenciaciones basadas en criterios irrazonables y desproporcionados.*

La “igualdad en la aplicación de la ley”, obliga a que los que aplican la ley (magistrados y servidores públicos) respeten el derecho a la igualdad y no realicen distinciones injustificadas que afecten el derecho a la igualdad. Es decir, que en el caso de los órganos que resuelven diversos procesos y procedimientos deben tomar en cuenta el derecho a la igualdad como principio a respetar, y que en caso que se tenga que hacer distinciones, éstas deben ser fundamentadas de manera razonable y proporcional.



**v) Principio rector de la organización del Estado Democrático de Derecho y de la actuación de los poderes públicos.**

Para el Tribunal Constitucional el derecho a la igualdad como principio rector implica que el Estado peruano no puede actuar sin respetar el derecho fundamental de la igualdad de todo peruano.

Tal es así que en la Sentencia 0004-2006-PI/TC señala en su fundamento N° 116 que *“Como principio implica un postulado o proposición con sentido y proyección normativa o deontológica que, como tal, constituye parte del núcleo del sistema constitucional de fundamento democrático”*. De la misma manera, el fundamento N° 118 señala que *“En tal sentido, el derecho a la igualdad se constituye, prima facie, en aquel derecho que obliga, tanto a los poderes públicos como a los particulares, a encontrar un actuar paritario con respecto a las personas que se encuentran en las mismas condiciones o situaciones, así como a tratar de manera desigual a las personas que estén en situaciones desiguales, debiendo dicho trato dispar tener un fin legítimo (...)*.

Por ello, se debe considerar que la organización y actuación del Estado a través de las normas, de sus servidores públicos, de la realización de obras, de los servicios prestados, y el resto de las manifestaciones de actuación del Estado deben realizarse en el marco de todo lo que involucra el derecho a la igualdad<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> En el tercer capítulo veremos como algunas autoridades y funcionarios del Estado infringen este principio rector en su actuación como poderes públicos.

**vi) El derecho a la igualdad posee una naturaleza relacional.**

Para el Tribunal Constitucional el derecho a la igualdad no es un derecho aislado de los demás derechos fundamentales, es decir, que se encuentra relacionado con ellos, en el sentido de que no puede darse el respeto de un derecho fundamental como la salud o educación por ejemplo si es que éstos no son para todos (derecho a la igualdad).

De tal forma que en la Sentencia 0004-2006-PI/TC, en su fundamento N° 121 se señala que “(...) Posee además una naturaleza relacional, es decir, que funciona en la medida en que se encuentre relacionada con el resto de derechos, facultades y atribuciones constitucionales y legales. Dicho carácter relacional sólo opera vinculativamente para asegurar el goce, real, efectivo y pleno del plexo de derechos que la Constitución y las leyes reconocen y garantizan”.

El derecho a la igualdad no se ejerce en abstracto sino en el cumplimiento con los demás derechos.

**vii) Genera obligaciones para los particulares y para el Estado.**

Para el Tribunal Constitucional el derecho a la igualdad en la “aplicación de la ley”, implica la exigencia a los particulares de la sociedad como al Estado a través de sus funcionarios, a respetar el derecho a la igualdad, llevando a que toda acción sea igual a

los que se encuentren en situaciones iguales y diferente a los que se encuentren en situaciones diferentes.

Dicha exigencia se puede apreciar en los fundamentos de la Sentencia 0004-2006-PI/TC, la cual señala en su fundamento 118 que: *“El derecho a la igualdad se constituye, prima facie, en aquel derecho que obliga, tanto a los poderes públicos como a los particulares, a encontrar un actuar paritario con respecto a las personas que se encuentran en las mismas condiciones o situaciones, así como a tratar de manera desigual a las personas que estén en situaciones desiguales, (...)”*.

En su fundamento N° 120 señala que *“El principio de igualdad en el Estado constitucional exige del legislador una vinculación negativa o abstencionista y otra positiva o interventora. La vinculación negativa está referida a (...) la exigencia de “tratar igual a los que son iguales” y “distinto a los que son distintos” (...)”*.

En su fundamento N° 124 señala que *“(...) la igualdad en la aplicación de la ley, se configura como límite al actuar de órganos públicos, tales como los jurisdiccionales y administrativos. Exige que estos órganos, al momento de aplicar la ley, no deban atribuir una consecuencia jurídica a dos supuestos de hecho que sean sustancialmente iguales”*.

Con ello ni un funcionario público o un particular pueden tratar de manera desigual a otros por motivos prohibidos, en vulneración del derecho a la igualdad.

II) Asimismo, el Tribunal Constitucional, respecto al derecho de *no discriminación*, a través de su jurisprudencia ha señalado lo siguiente:

- En el caso Shols contra el Centro Naval del Perú (Exp. N° 09332-2006-PA/TC<sup>41</sup>), dicha entidad había negado el carné como hija de socio a la hijastra del demandante, otorgándole sólo un pase de invitada especial, por lo que según el demandante, constituiría una actitud discriminatoria afectándose el derecho a la igualdad del socio.

En este caso, el Tribunal Constitucional realizó un análisis del modelo constitucional de familia, vinculándolo al derecho a la no discriminación, así como se observa que si bien existe un trato diferenciado (carné familiar para los hijos y carné de visitante especial para los hijastros), éste es debido a un motivo prohibido por el ordenamiento (condición de ser hijo fuera del nuevo matrimonio), afectándose un derecho (derecho a la familia).

- Igualmente, en el caso Baca contra la Escuela Técnica Superior de la Policía de Chiclayo (Exp. N° 05527-2008-PHC/TC <sup>42</sup>), se probó que la demandante fue separada de la Escuela en la que estudiaba por su estado de embarazo.

<sup>41</sup> Sentencia Exp. N° 09332-2006-PA/TC, del 30 de noviembre de 2007, interpuesta por Reynaldo Armando Shols Pérez contra la sentencia de la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima que declaró improcedente la demanda de amparo de autos.

<sup>42</sup> Sentencia Exp. N° 05527-2008-PHC/TC, del 11 de febrero de 2011, interpuesta por Nilda Yesenia Baca Barturén contra la sentencia de la Sala Especializada en Derecho constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lambayeque que declaró infundada la demanda de autos. Convirtiendo el tribunal constitucional el Hábeas corpus originalmente interpuesto a una Acción de Amparo.

Este caso es muy relevante en situaciones cotidianas que se dan en los ámbitos educativos y laborales, donde la discriminación hacia la mujer es evidente sobre todo en situación de embarazo. Por lo que a través de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional ante este tipo de vulneración al derecho de no discriminación se puede tratar de evitar o denunciar estos casos, dándose mayor protección a las víctimas<sup>43</sup>.

- En el caso Cósar y otros contra Plaza Veá (Exp. N° 02437-2013-PA/TC<sup>44</sup>), los demandantes, personas con discapacidad visual, alegan que el demandado emitió un comunicado expresando su negativa de dejarlos ingresar en sus instalaciones acompañados de sus perros guía violándose sus derechos al libre desarrollo y bienestar, a la libertad de tránsito, a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida, a la igualdad y no discriminación, a la accesibilidad y movilidad personal conforme a los artículos 9° y 20° de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Dentro de las consideraciones del Tribunal Constitucional se señaló que *“el derecho de igualdad constituye un reconocimiento de un derecho a no ser discriminado por razones proscritas por la propia Constitución que jurídicamente resulten relevantes”*<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> En el segundo capítulo veremos algunos casos similares que se han dado en la ciudad de Ica.

<sup>44</sup> Sentencia Exp. N° 02437-2013-PA/TC, del 16 de abril de 2014, interpuesta por Jane Margarita Cósar Camacho y otros contra la resolución de la Quinta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima que declaró infundada la demanda de autos.

<sup>45</sup> *Ibíd.* Fundamento 5.

Asimismo, citó a la Corte IDH, la cual señala *“la igualdad y la no discriminación se desprenden de la idea de unidad de dignidad y naturaleza de la persona, es preciso concluir que no todo tratamiento jurídico diferente es propiamente discriminatorio, porque no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva de sí misma, de la dignidad humana”*. Concluyendo que *“la igualdad jurídica presupone dar un trato igual a lo que es igual y desigual a lo que no lo es, afectándose cuando exista una discriminación directa o indirecta, afectándose también cuando en situaciones desiguales se brinda un trato igualitario”*<sup>46</sup>.

Por lo que para el Tribunal Constitucional, en nuestro ordenamiento jurídico, el derecho a la igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad garantiza el acceso, en igualdad de condiciones al entorno físico de la manera más autónoma y segura posible<sup>47</sup>.

Finalmente, el Tribunal Constitucional declaró fundada la demanda señalando que existe una discriminación por indiferenciación debido a que la intervención en los derechos a la igualdad y a la no discriminación de las personas con discapacidad es de intensidad grave pues además trasgrede los derechos a libre desarrollo y bienestar<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> Fundamento 6.

<sup>47</sup> Fundamento 24.

<sup>48</sup> Fundamentos 42 y 57.

### 1.6.2 Ámbito Penal:

El artículo 323° del Código Penal, tipifica como delito doloso la discriminación señalando que *“El que, por sí o mediante terceros, discrimina a una o más personas o grupo de personas, o incita o promueve en forma pública actos discriminatorios, por motivo racial, religioso, sexual, de factor genético, filiación, edad, discapacidad, idioma, identidad étnica y cultural, indumentaria, opinión política o de cualquier índole, o condición económica, con el objeto de anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos de la persona, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de dos años, ni mayor de tres o con prestación de servicios a la comunidad de sesenta a ciento veinte jornadas”*.

*Si el agente es funcionario o servidor público, la pena será no menor de dos ni mayor de cuatro años e inhabilitación conforme al numeral 2 del artículo 36. La misma pena privativa de libertad señalada en el párrafo anterior se impondrá si la discriminación, la incitación o promoción de actos discriminatorios se ha materializado mediante actos de violencia física o mental o a través de internet u otro medio análogo.”<sup>49</sup>*

La incorporación del delito de discriminación a la normatividad nacional y las modificaciones posteriores, lleva a la protección del bien jurídico del derecho a la igualdad. Asimismo, sanciona dos modalidades alternativas de conducta que son i) discriminar a una o más personas o grupo de personas, ii) Incitar o promover en forma pública actos discriminatorios.

---

<sup>49</sup> Artículo modificado por el Artículo 4 de la Ley N° 30171, publicada el 10 marzo 2014.

Además, precisa que el dolo requiere que la conducta tenga por objeto “anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos de la persona”<sup>50</sup>.

Cabe resaltar que, con la última modificación al Código Penal, se incluye a la realización de actos discriminatorios a través de *internet u otro medio análogo*. Porque hoy en día a través de las redes sociales como Facebook o Twiter, lamentablemente las personas realizan esta serie de actos a través de frases denigrantes o insultos a otras personas refiriéndose a motivos prohibidos como color de piel, origen étnico, condición socioeconómica, etc.<sup>51</sup>

### 1.6.3 Ámbito Administrativo:

En el ámbito administrativo, el ordenamiento jurídico nacional contempla la protección del derecho a la igualdad y no discriminación en sus diversos sectores:

- **Discriminación como transgresión de los principios y deberes éticos del servidor público.**

La Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública señala en sus artículos 10° y 11° que “*un funcionario público debe adecuar su conducta hacia el respeto de la Constitución y las leyes, incurriendo en responsabilidad pasible de sanción*”. Pese a no especificar

---

<sup>50</sup> Defensoría del Pueblo del Perú. *Op. Cit.*, p. 83 y 84.

<sup>51</sup> Tal es así que estas prácticas frecuentes afectan a cualquier persona y hasta los personajes públicos, como es el caso de actores, deportistas, cantantes, etc. quienes son víctimas de insultos y frases discriminatorias a través de las redes sociales.



expresamente cual debe ser esta conducta de respeto, ello implica que al ser los derechos a la igualdad y a la no discriminación protegidos por la Constitución y demás leyes especiales, el servidor público se encuentra obligado a no vulnerarlos.

- **Discriminación en el sector educativo.**

La Ley N° 27337, Código de Niños y Adolescentes, en el artículo III del Título preliminar afirma el derecho a no ser discriminado como parte del principio de igualdad de oportunidades que tiene todo niño y adolescente sin distinción de sexo. Asimismo, el artículo 14° establece que *“ningún niño o adolescente debe ser discriminado en un centro educativo por su condición de discapacidad ni por causa del estado civil de sus padres. Tampoco se deberá impedir a la niña o adolescente, embarazada o madre, iniciar o proseguir sus estudios”*.

Asimismo, la Ley N° 28044, Ley General de Educación señala como uno de los principios de educación (artículo 8° literal c) a la *“Inclusión, que incorpora a las personas con discapacidad, grupos sociales excluidos, marginales y vulnerables, especialmente en el ámbito rural, sin distinción de etnia, religión, sexo u otra causa de discriminación, contribuyendo así a la eliminación de la pobreza, la exclusión y las desigualdades”*.

Además, la Ley N° 27270, Ley que modifica la Ley N° 26772, Ley contra Actos de Discriminación, cuyo artículo 1° señala que *“la oferta de empleo y el acceso a centros de formación educativa no podrán*

*contener requisitos que constituyan discriminación, anulación o alteración de la igualdad de oportunidades o de trato”.*

Por ello en el sector de educación, existen normas especiales como las mencionadas que prohíben todo tipo de discriminación y vulneración al derecho de igualdad.

- **Discriminación en el ámbito laboral.**

En nuestro ordenamiento jurídico existen normas que prohíben la discriminación y en especial en el ámbito laboral, tal es así que la Ley N° 27270, Ley que modifica la Ley N° 26772, Ley contra Actos de Discriminación, en su artículo 2° señala que: *“Se entiende por discriminación, la anulación o alteración de igualdad de oportunidades o de trato, en los requerimientos de personal, a los requisitos para acceder a centros de educación, formación técnica y profesional, que impliquen un trato diferenciado basado en motivos de raza, sexo, religión, opinión, origen social, condición económica, estado civil, edad o de cualquier otra índole”.*

Esta norma señala lo que debe entenderse por discriminación en la fase de contratación laboral, a través de requerimiento de personal<sup>52</sup>.

Asimismo, el Texto Único Ordenado del Decreto legislativo N° 728, Ley de productividad y Competitividad Laboral aprobado por el Decreto

---

<sup>52</sup> Por su parte, el Decreto Supremo N° 019-2006-TR, Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo en el artículo 31° prohíbe *“la publicidad y realización, por cualquier medio de difusión, de ofertas de empleo discriminatorias, por motivo de origen, raza, color, sexo, edad, idioma, religión, opinión, ascendencia nacional, origen social, condición económica, ejercicio de la libertad sindical, discapacidad, portar el virus VIH o de cualquiera otra índole”, estableciendo sanciones para dichos actos”.*

Supremo N° 003-97-TR, a través del artículo 30° inciso f) señala que es son actos de hostilidad equiparable al despido *“los actos de discriminación por razón de sexo, raza, religión, opinión o idioma”*.

El artículo 29° inciso d. de la misma norma señala que es nulo el despido que tenga por motivo *“la discriminación por razón de sexo, raza, religión, opinión o idioma”*.

No obstante ello, la Corte Suprema a través de la Casación N° 2386-2005 Callao, incluye con carácter de precedente vinculante al trato desigual como causal de nulidad de despido en las relaciones laborales, extendiendo la posibilidad de la figura de despido nulo a otros supuestos de vulneración de derechos garantizados por la Constitución, tal es así que en su considerando segundo señala: *“la nulidad del despido se sustenta en la contenida en el inciso d) del artículo 29° del Decreto Supremo N° 003-97-TR, considerando a la discriminación por motivo de raza, sexo, idioma, religión y opinión; sin embargo frente a la evidencia de discriminación de los trabajadores por un trato desigual entre ellos, resulta constitucionalmente válido preferir la norma constitucional en cuestión de derechos fundamentales que merecen protección que no lo establecen el artículo 138° de la Constitución Política del Estado e inclusive por normas supranacionales”*<sup>53</sup>.

Entonces, de acuerdo a lo anterior podemos decir que todo acto de discriminación por motivos prohibidos en cualquier fase del sector laboral se encuentra prohibido.

---

<sup>53</sup> SANGUINETI RAYMOND, Wilfredo. “El trato diferenciado en el ejercicio de la potestad disciplinaria como causa de nulidad del despido”. En: Dialogo con la Jurisprudencia N° 114. Marzo 2008.

- **Discriminación en el consumo.**

Continuando con las normas que prohíben la discriminación, en el ámbito privado, en el acceso a lugares abiertos al público, la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, en su artículo 1.1 literal d. señala que son derechos del consumidor *“un trato justo y equitativo en toda transacción comercial y a no ser discriminados por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole”*.

Por ello ningún consumidor de bienes o servicios debe ser discriminado por ningún motivo señalado anteriormente.

#### **1.6.4 Ámbito Municipal.**

Poco a poco se ha generado una concientización del problema de la discriminación, incentivando a los gobiernos locales a tomar medidas necesarias para contrarrestarlo, dentro de estas medidas se encuentran las ordenanzas contra la discriminación<sup>54</sup>.

Las primeras Ordenanzas contra la discriminación fueron del tipo de Protección a los Consumidores y posteriormente la gran mayoría son Ordenanzas Integrales<sup>55</sup>.

➤ **Ordenanzas de Protección a consumidores.**

---

<sup>54</sup> Ver Anexo N° 1.

<sup>55</sup> Ardito Vega, Wilfredo. “Las ordenanzas contra la discriminación”. Cuaderno de Trabajo N° 13. Departamento Académico de Derecho. Lima. 2009. Pág. 13.

Las ordenanzas de protección a los consumidores sancionan prácticas discriminatorias en establecimientos públicos (como se pueden cometer en el ingreso o atención de los clientes en hoteles, restaurantes, discotecas u otros locales similares).

Estas ordenanzas incluyen la definición de “discriminación”, el compromiso de realizar acciones como promover la igualdad, implementar campañas de sensibilización, el cumplimiento de la Ley N° 27408 de Atención preferente, las obligaciones y prohibiciones de los locales abiertos al públicos como la publicación de un cartel que prohíba la discriminación, la prohibición de discriminación por indocumentación, la creación de un sistema de quejas y denuncias administrativas de parte de las víctimas de discriminación, y las sanciones administrativas, como la revocación de la licencia de funcionamiento o pagos de multa, que se impondrían en caso de discriminar.

Las ordenanzas de este tipo de protección al consumidor emitidas en las diversas regiones y municipalidades de nuestro país no son pocas felizmente<sup>56</sup>. De ellas algunas distritales son de notar su relevancia por el aporte adicional, como son las siguientes:

- ✓ Ordenanza Municipal N° 015-2008-CM/MDM del distrito de Matahuasi, de la Región Junín, de noviembre de 2008. Tiene parte del tipo de ordenanza integral, pues detalla las medidas efectivas que deben disponerse para atender a personas con discapacidad, adultos mayores

---

<sup>56</sup> De acuerdo al Informe Defensorial N° 175-2016, “Derechos Humanos de las personas LGBTI: Necesidad de una política pública para la igualdad en el Perú”, al 2016 se han emitido más de 100 ordenanzas contra la discriminación a nivel nacional.

o madres gestantes, incluyendo la adecuación arquitectónica, así como un mecanismo de presentación de quejas.

- ✓ Ordenanza Municipal N° 308-MDASA del distrito de Alto Selva Alegre, de la Región Arequipa, del 09 de diciembre del 2011. La cual resulta interesante por su artículo 11° donde se señala que la municipalidad realizará campañas de sensibilización contra la homofobia, para lograr que los pobladores comprendan que la orientación sexual no tiene ninguna relación con la violación de normas morales o jurídicas.
- ✓ Ordenanza Municipal N° 011-2013-MDS del distrito de Sabandía, de la Región Arequipa, del 16 de agosto de 2013. Siendo de protección del consumidor, en su artículo 2° amplía definiciones sobre “discriminación”, “discriminación racial”, “equidad de género” y “acción afirmativa”.
- ✓ Ordenanza Municipal N° 126-2013-MDP/C del distrito de Pachacámac, de la Región Lima, del 03 de setiembre de 2013. Lo interesante de esta ordenanza es que agrega en su artículo 10° la identificación que realizará la municipalidad entre su personal de serenazgo y policía municipal que hable quechua para que atienda adecuadamente a los ciudadanos que se expresen en dicho idioma. Asimismo, en sus artículos 15° y 16° señala la promoción de proyectos de desarrollo de estrategias con empresas y organizaciones sociales, así como de estrategias educativas.

➤ **Ordenanzas Integrales.**

Las ordenanzas integrales buscan ampliar la concepción del problema de discriminación, mediante una definición amplia y la incorporación de nuevas causales (orientación sexual, indumentaria, actividad económica, condición de salud, etc.), así como brindar un tratamiento más completo, incidiendo sobre la conducta de los propios funcionarios municipales y promoviendo políticas inclusivas, en base a la necesidad de promover la igualdad real entre los ciudadanos y el cumplimiento de la Ley de Atención Preferente.

Estas ordenanzas incluyen la definición de “discriminación”, el principio de norma más favorable para la protección de la víctima de discriminación, el cumplimiento de la Ley N° 27408 de Atención preferente, el compromiso de realizar acciones como promover la igualdad, implementar campañas de sensibilización, señala la discriminación por indocumentación, por indumentaria, el trato digno a los campesinos, comuneros o indígenas, la promoción de idiomas originarios, quedando además prohibido el empleo de bromas y expresiones discriminatorias; y la prohibición de actos discriminatorios en los ámbitos laboral público y privado, educativo, salud y servicios públicos<sup>57</sup>.

Cabe resaltar de ellas las siguientes:

- ✓ Ordenanza Municipal N° 002-2008-A-MPA de la provincia de Abancay, del 29 de febrero de 2008, fue la primera norma en el Perú que incluyó la causal de discriminación por “orientación sexual”.

---

<sup>57</sup> Ver Anexo N° 2.

- ✓ Ordenanza Municipal N° 285-MDJM del distrito de Jesús María, de la Región de Lima, de noviembre del 2008. Esta Ordenanza agrega a su definición de discriminación los componentes de “intencionalidad” y de “omisión”, en el sentido de que la discriminación está destinada a excluir, subestimar o anular el reconocimiento de derechos de una persona, y por otro lado indica que la discriminación puede cometerse a través de una omisión.
  
- ✓ Ordenanza Municipal N° 437-MM del distrito de Miraflores, de la Región de Lima, del 26 de marzo del 2015. Esta ordenanza agrega a su definición de discriminación la *intención y/o efecto de excluir*, así como en la causal de *pertenencia a un determinado grupo*; y teniendo como efectos además el *disminuir oportunidades y opciones en el reconocimiento de derechos*. Por otro lado, esta ordenanza desarrolla y promueve el *ejercer acciones de supervisión y atención de denuncias de aquellas personas que se sientan discriminadas*<sup>58</sup>. Asimismo, promueve charlas informativas a su personal, el uso de los idiomas quechua, aymara y lenguaje de señas, la carga de la prueba para el denunciado e interpretación más favorable de las normas en beneficio de las víctimas de discriminación.

<sup>58</sup> **Artículo 4º.- Discriminación en establecimientos**

La Municipalidad de Miraflores sancionará con *clausura temporal* o, en caso de reincidencia, con la *revocatoria de la licencia de funcionamiento, ordenando la clausura definitiva del establecimiento, si se comprueba la realización de actos discriminatorios en perjuicio de los consumidores, sea por motivo de raza, sexo, religión, condición económica, clase social, posición política, indumentaria, orientación sexual, identidad de género, actividad, condición de salud, discapacidad, lugar de origen o residencia, edad, idioma o de cualquier otra índole, que implique impedir el ingreso, la adquisición de productos o la prestación de servicios que se ofrecen en el establecimiento. Se consideran actos discriminatorios, entre otros, cuando:*

- a) *Se impide el ingreso de una persona o un grupo de personas a un establecimiento, por los motivos discriminatorios mencionados.*
- b) *El personal se rehúsa a prestarle atención a una persona o un grupo de personas o a permitirle adquirir un producto, por los motivos discriminatorios mencionados.*
- c) *Se produce un retraso injustificado en la atención con la finalidad que una persona o un grupo de personas se retire del local, por los motivos discriminatorios mencionados.*
- d) *El personal brinda el servicio a una persona o un grupo de personas de manera notoriamente displicente o descortés, por los motivos discriminatorios mencionados.*
- e) *El personal profiere bromas o comentarios discriminatorios hacia una persona o un grupo de personas.*
- f) *Otros motivos por los cuales se compruebe el acto discriminatorio. La sanción será aplicada al titular del establecimiento, independientemente de quién sea el empleado o trabajador que haya cometido la práctica discriminatoria, incluyendo al personal de seguridad o vigilantes, así como al personal de terceros que brinde servicios en el establecimiento.*



### 1.6.5 Ámbito Regional

También en nuestro ordenamiento encontramos ordenanzas emitidas por los propios Gobiernos Regionales prohibiendo la discriminación en muchos ámbitos y con sus particularidades por cada región. Entre ellas se encuentran<sup>59</sup>:

- ✓ Ordenanza Regional N° 017-2008 de la región de Apurímac, de fecha 19 de agosto de 2008. Abarca problemas como educación, salud, empleo, derechos de los consumidores, discriminación religiosa y otros aspectos muy detallados. Las disposiciones de esta ordenanza deben de ser de obligatorio cumplimiento también por las Municipalidades de la Región Apurímac.
- ✓ Ordenanza Regional N° 145-GOB.REG-HVCA/CR de la Región de Huancavelica, de fecha 13 de noviembre de 2009. La cual en sus considerandos toma en cuenta lo señalado por la Comisión de la Verdad y Reconciliación referente a que la violencia política tuvo un fuerte componente étnico y racial. Asimismo, reconoce que el respeto hacia el otro, la tolerancia hacia a diversidad, y la revalorización de la identidad son aspectos fundamentales en la construcción de una sociedad moderna, democrática y desarrollada.
- ✓ Ordenanza Regional N° 001-2009 de la Región de Lambayeque, de fecha 19 de enero de 2009. La cual tiene un carácter declarativo y programático. Asimismo, considera entre los más discriminados a las

---

<sup>59</sup> Ver Anexo N° 2.

personas de cultura quechua, promoviéndose que participen de manera efectiva en la vida social, política, económica y cultural.

- ✓ Ordenanza Regional N° 275 Gobierno Regional Amazonas, del 23 de noviembre de 2010. Esta ordenanza agrega el tema de la “carga de la prueba”, donde corresponde a la víctima aportar indicios razonables de la realización del acto discriminatorio, pero corresponde a la parte denunciada o demandada probar que su actuación no es discriminatoria (inversión de la carga de la prueba).

## 1.7 Formas de discriminación

La discriminación se puede manifestar a través de diversas situaciones o por motivos específicos como son el origen étnico de una persona, su lugar de residencia, el color de su piel, entre otros.

En esta sección mencionaremos algunos motivos que predominan en nuestro país y en la Región Ica.

### 1.7.1 Por origen étnico o racismo.

El **racismo** es una ideología basada en que los seres humanos pueden ser categorizados en razas, fundamentándose en características físicas y/o biológicas de los seres, y se postula que algunas razas son superiores a

otras<sup>60</sup>. Sin embargo, pese a que las razas humanas no existen, en el fenómeno de la discriminación lo racial se vincula con lo étnico.

Tal es así que el criterio racial, basado en la idea en que los grupos humanos pertenecen a una raza, es asociado a un criterio étnico de diferenciación. Usualmente no solo se discrimina por las características físicas de un individuo sino también en base a los hábitos, costumbres, indumentaria, símbolos, forma de vida, sentido de pertenencia, idioma y creencias que se atribuyen a dichos rasgos<sup>61</sup>.

Este tipo de discriminación se da cuando a las personas pertenecientes a un origen étnico diferente se les considera inferiores. Ello se da por ejemplo hacia las personas negras e indígenas. Se les consideran como resentidos sociales, ignorantes, delincuentes, flojos, etc.

Es interesante el caso de los afrodescendientes a nivel nacional, que de acuerdo al Informe de Adjuntía N° 003-2011-DP/ADHPD de la Defensoría del Pueblo, se estima que el 35,7% de los afroperuanos en el Perú se encuentran en situación de pobreza superando el promedio nacional (34,8%). Asimismo, en el sector educación, solo el 6,2% de los afrodescendientes logra acceder al sistema educativo superior universitario, la mitad del promedio nacional<sup>62</sup>.

Por otro lado, la Defensoría del Pueblo señala que existe una ausencia de textos escolares de los aportes de los afrodescendientes en nuestra historia,

---

<sup>60</sup> Alerta contra el racismo. ¿Qué es la discriminación étnico racial?». *Op. Cit.*

<sup>61</sup> *Op. Cit.*

<sup>62</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO DEL PERÚ. *Informe de Adjuntía N° 003-2011-DP/ADHPD: Los Afrodescendientes en el Perú: Una aproximación a su realidad y al ejercicio de sus derechos*, Lima, 2011. Pág. 10.

pues solo aparecen como esclavos. Asimismo, se señala que en la sociedad se destaca solo sus habilidades para el deporte o la danza.

### **1.7.2 Por lugar de origen.**

No todos los lugares de un país se valoran de la misma manera. El provenir de un lugar específico perteneciente a un área geográfica vinculada a un grupo étnico particular o de ciertas costumbres puede significar el tratar a alguien de manera más o menos favorable porque él o ella provienen de un lugar en particular, por su grupo étnico o porque se cree que tienen antecedentes étnicos particulares.

Usualmente no solo se discrimina por las características físicas de un individuo. En este caso, también al lugar de origen se asocian hábitos y formas de vida de ese lugar en particular como aceptable o no para los ojos de los habitantes de otros lugares.

Tal es así que, si alguien proviene de un lugar al que se le considera social y económicamente sobresaliente, ya sea por su modernidad, oportunidades laborales, entre otros, puede ser considerado como una persona que merece ser bien tratada en un nuevo lugar. Sin embargo, si fuera lo contrario, es decir, si la persona proviene de un lugar considerado como atrasado, pobre, sin las condiciones de vida ideales, se le puede considerar inferior.

Este tipo de discriminación se da cuando se considera a las personas nacidas en la sierra o la selva como inferiores por los ciudadanos de las capitales o de la costa. Un ejemplo de ello es el término despectivo “serrano” que muchas veces va acompañado de groserías.

### **1.7.3 Por lugar de residencia.**

Una de las características de la pobreza y la exclusión social es el aspecto geográfico-espacial, es decir, el hábitat urbanístico, arquitectónico, demográfico y social en el que se manifiesta. De tal forma que su aspecto y ubicación no se debe al azar, sino que en él se expresan la organización social y las intenciones políticas o administrativas de las entidades de gobierno.

Asimismo, en una misma ciudad pueden existir zonas que se encuentran estigmatizadas por la delincuencia y la pobreza. Existiendo un rechazo a los habitantes de estas zonas basándose en lo que señalan los medios de comunicación o exigencias o prejuicios de los habitantes que no viven en dichos lugares.

Normalmente quienes viven en estos lugares pueden sufrir discriminación no solo por su origen (étnico y/o lugar de nacimiento) sino a la vez por lugar de residencia. Ello se da cuando las personas que viven en lugares marginales o de condición humilde, sea Pueblo Joven o Asentamientos Humanos por ejemplo, son consideradas personas de “mal vivir” o delincuentes. Un ejemplo de ello son los taxistas que se niegan a brindar sus servicios a zonas tildadas como “marginales”.

### **1.7.4 Por género.**

La discriminación de género es un fenómeno social que se basa en el conjunto de roles socialmente construidos, comportamientos, actividades y atributos que una sociedad considera como apropiados para hombres y mujeres.

Generalmente, a las mujeres se les considera como más débiles, menos inteligentes o capaces para liderar grupos de personas u organizaciones laboralmente hablando. Por otro lado, se le asigna a las mujeres el rol de madres y amas de casa por lo que en muchos hogares no se les prioriza en educación o alguna formación laboral equivalente a la de los hombres, ello explicaría que muchas mujeres no terminan el colegio o se prefiere que sean los hijos hombres los que vayan a la universidad.

En la vida cotidiana, ya sea en las labores académicas o de un trabajo remunerado, en la vida social con amistades o relaciones con otras personas, o dentro del propio hogar, muchas veces se da algún tipo de discriminación que se permite, pues se puede dar de manera sutil o bajo una broma machista<sup>63</sup>.

Por otro lado, existen situaciones mucho más fuertes pero las víctimas prefieren callar, pues denunciar o encarar la situación sería ir contra el supuesto orden natural de las cosas, como pasa con muchas mujeres que soportan violencia de diversas maneras. Y en otros contextos, muchos hombres prefieren y hasta obligan a sus esposas a no trabajar o desarrollarse profesionalmente y que se queden en el hogar al cuidado de los hijos.

Este tipo de diferenciación entre mujeres y hombres es discriminación de género.

#### **1.7.5 Por la orientación sexual.**

---

<sup>63</sup> El machismo que se vive en nuestra sociedad considera a la mujer como una persona inferior. Un ejemplo se da dentro de una organización, donde una jefa o mujer en un cargo importante no es respetada por sus subalternos o compañeros de trabajo por el hecho de ser mujer, lo que sería diferente si fuera hombre.

La orientación sexual es un aspecto fundamental de todo ser humano y se basa en la libertad de elegir sus intereses sexuales y emocionales. Sin embargo, la desinformación y prejuicios negativos respecto a una orientación sexual diferente a la heterosexual generan discriminación, trato desigual y hasta actos violentos contra los homosexuales<sup>64</sup>.

Este tipo de discriminación se da cuando las personas que tienen una orientación sexual diferente (gays, lesbianas, travestis, transexuales) son rechazadas, ignoradas y hasta muchas veces atacadas violentamente. La Asociación LGTB manifiesta que sus asociados son frecuentemente víctimas de discriminación (no les permiten el ingreso a ciertos lugares públicos).

En nuestra Constitución Política, demás normas nacionales e internacionales ratificadas por el Perú, se prohíbe todo tipo de discriminación, pero no todas señalan expresamente a la “orientación sexual” como un motivo prohibido, sin embargo, alguna de esas normas lo dice expresamente, como el Código Procesal Constitucional, o deja una fórmula legal abierta como la propia Constitución al señalar “cualquier otra índole”.

Pese a ello, es de conocimiento público que en nuestro país, así como somos sumamente machistas, también somos sumamente homofóbicos<sup>65</sup>, tal es así que aparte de los crímenes registrados a los homosexuales en los últimos años, en el 2014 fue de mucha polémica el proyecto de ley que aprobaría la unión civil entre homosexuales.

---

<sup>64</sup> Defensoría del Pueblo, “La discriminación en el Perú: Problemática, normatividad y tareas pendientes. Ibíd. Pág. 109.

<sup>65</sup> Según la Guía Turística Homosexual Sapartacus, el Perú ocupa el último lugar en el ranking de países tolerantes a visitantes gays en América Latina, y el puesto 104 de 138 países a nivel mundial.

### **1.7.6 Por la clase social, condición económica y apellido.**

Las formas de discriminación expuestas anteriormente se ven agravadas por otros factores, en particular la situación socioeconómica. La mayoría de las personas que corren más peligro de sufrir violaciones de derechos humanos pertenecen a los grupos sociales más pobres y vulnerables o marginales.

La discriminación económica en palabras simples, es el hecho de diferenciar a otras personas por el dinero que poseen, también deriva en una discriminación por clase social que margina a ciertos individuos de los diversos beneficios que podrían tener en la sociedad. El hecho económico, es decir, la cantidad de dinero que la persona posee, otorga poder a las personas y por ello ocurre la discriminación. Este tipo de discriminación sucede en diversos niveles de la sociedad, desde los más humildes hasta los más poderosos.

Este tipo de discriminación se da cuando las personas que no pertenecen a una clase social media a alta, buena economía, buen lugar de residencia o un buen apellido no son tratados con consideración<sup>66</sup>. Un ejemplo de ello son las manifestaciones de algunos pobladores de Asentamientos Humanos, quienes consideran que las instituciones como el Gobierno Regional y la Municipalidad no les hacen caso por ser pobres, a diferencia de las zonas residenciales donde viven las autoridades y la gente de dinero.

### **1.7.7 Por discapacidad.**

---

<sup>66</sup> En Ica los apellidos importantes son los Rocha, Cabrera, Panizo, Buendía, Nicolini, etc.



Este tipo de discriminación se da cuando las personas por su propia condición física (motora o sensorial) o intelectual (síndrome de Down y síndrome de Asperger) son víctimas de prejuicios y estereotipos negativos, lo que les impide desarrollarse en los diferentes ámbitos de la vida de una persona, como es el educativo, laboral, social, de salud, etc. Históricamente se les ha señalado como inútiles, incapacitados, estorbos. Además, han padecido escarnio público y burlas tanto a nivel social como en los medios de comunicación.

Esta mentalidad les ha traído consecuencias graves durante generaciones, pues en lugar de que se establezcan las condiciones necesarias para su pleno desarrollo, se les margina y rechaza al marcarlos como incapaces de formar parte de la visión homogeneizante de la normalidad.

La principal barrera que padecen las personas con discapacidad es atribuirles que debido a sus características es imposible su integración plena a la sociedad. Encontrándose al margen de la sociedad debido a las barreras existentes de índole social, económico, cultural, físico o de infraestructura, y sobre todo políticos.

Un ejemplo de discriminación hacia este grupo es no brindarles una educación especial de acuerdo a sus necesidades dentro de los centros educativos estatales. Ello se da con la falta de implementación de infraestructura adecuada y/o falta de capacitación a los profesores en la materia.



## II. PRINCIPALES PROBLEMAS DE DISCRIMINACIÓN EN LA PROVINCIA DE ICA.

### 2.1 Descripción de la problemática de la provincia de Ica.

La Región Ica se encuentra ubicada en la costa sur del Perú y tiene 5 provincias que son Chincha, Pisco, Ica, Palpa y Nazca, siendo su capital la ciudad de Ica.

La provincia de Ica tiene 14 distritos<sup>67</sup>. Su población es de aproximadamente 349.036 habitantes<sup>68</sup>, en su mayoría ubicados en la zona urbana, de un 91.3% (estimado 2012)<sup>69</sup>. Sin embargo, la mayoría de los distritos más alejados del cercado de Ica<sup>70</sup> son rurales. Mostraremos más adelante cuál es el tratamiento que la población de los diferentes lugares de la provincia recibe por parte de la Municipalidad Provincial de Ica y el Gobierno Regional de Ica, en cuanto a desarrollo, progreso y políticas públicas.

En los últimos años se ha evidenciado el apogeo económico de la Región Ica. Esta presenta una base productiva diversificada que incluye una cartera de productos agrícolas y agroindustriales con una gran demanda y alto valor agregado, además de importantes recursos pesqueros, una manufactura pujante, un importante desarrollo hotelero, derivado de los atractivos turísticos de Ica, y el dinamismo de los sectores comercio y construcción<sup>71</sup>, vinculados a su vez con los mayores niveles de empleo e ingresos de la población<sup>72</sup>. Sin embargo, pese a todo este crecimiento económico llama la atención la existencia de muchos sectores en pobreza dentro de la misma región.

Inclusive dentro del distrito de Ica Cercado existe una gran desigualdad en cuanto a desarrollo en infraestructura, servicios básicos y saneamiento, pues

---

<sup>67</sup> Salas Guadalupe, Subtanjalla, Ica cercado, Tinguíña, Parcona, Los Molinos, San Juan Bautista, Los Aquijes, Tate, Pueblo Nuevo, Pachacútec, Santiago, Rosario de Yauca, y Ocucaje

<sup>68</sup> De acuerdo al INEI 2012, el distrito de Ica Cercado tiene 130 006 habitantes.

<sup>69</sup> Proyecto Regional PNUD "Población afrodescendiente de América Latina II". "Autopercepciones de la población afroperuana: identidad y desarrollo" [Documento en línea]. < <http://alertacontraelracismo.pe/wp-content/uploads/2013/09/PNUD-POB-AFRO-PERUANA.pdf> > [Consulta: 01 de diciembre de 2013].

<sup>70</sup> Distritos de Salas Guadalupe, Los Molinos, San Juan Bautista, Los Aquijes, Tate, Pueblo Nuevo, Pachacútec, Santiago, Rosario de Yauca, y Ocucaje.

<sup>71</sup> Ver Anexo N° 3.

<sup>72</sup> Banco Central de Reserva del Perú. *Op. Cit.*, p. 12.

podemos ver urbanizaciones residenciales, modernas, limpias, seguras, con grandes centros comerciales denotando la prosperidad de la ciudad, mientras que en las inmediaciones existen barrios muy próximos, con muchas carencias.

Desde el Virreinato, Ica fue una ciudad aristocrática rodeada de haciendas dedicadas a la producción de uva y algodón, por lo que requería mucha mano de obra. Por ello, en 1595 se inicia la trata de esclavos africanos<sup>73</sup>, quienes eran comprados por los hacendados de Ica para las labores en los campos de cultivo.

No solamente en el periodo colonial los negros eran tratados como esclavos, sino también los indígenas se encontraban en situación de subordinación por parte de los españoles. Posteriormente, en la época de la República, el trato hacia los ex esclavos e indígenas continuó siendo peyorativo, es decir, eran considerados como los “otros” e “inferiores”, los que no deben tener derechos.

Posteriormente, en el siglo XX se produjo la migración de las personas de la sierra (Ayacucho, Huancavelica, Cusco y otros departamentos<sup>74</sup>), que ha continuado en el presente siglo. Los migrantes llegaban en busca de oportunidades laborales en las haciendas de Ica.

En la actualidad, muchos iqueños se consideran *iqueños netos*, por lo que continúan sintiéndose superiores respecto a las personas de la sierra y personas afroperuanas, debido a que consideran que éstos vinieron a servir o a trabajar para ellos en condiciones menores. No necesariamente los iqueños

---

<sup>73</sup> Banco Central de Reserva del Perú. “Encuentro Económico – Informe Económico y Social Región Ica. 13 y 14 de abril de 2010”. [Documento en línea]. <<http://www.bcrp.gob.pe/docs/Proyeccion-Institucional/Encuentros-Regionales/2010/Ica/Informe-Economico-Social/IES-Ica.pdf>> [Consulta: 01 de octubre de 2013].

<sup>74</sup> Según el INEI estudio 2012, la población de inmigrante según departamento de procedencia entre los años 2002 y 2007, provienen de Lima (36%), Ayacucho (16%) y Huancavelica (10%) y otros.

netos son de clase alta, provienen del sector aristocrático o son físicamente blancos, pero sí marcan la diferencia con otros sectores de la población.

Estos iqueños netos pueden ser blancos o trigueños, pero siempre tienen origen y apellido costeño y se dedican tradicionalmente a actividades propias de la región de Ica (dueños de chacras algodonerías o vitivinícolas). Ellos se sienten superiores a los migrantes de la sierra o sus descendientes, pues más que el color de piel, se valora el origen y apellido para distinguirse<sup>75</sup>.

Las expresiones que reflejan esta mentalidad aparecen constantemente entre los iqueños netos. El gerente de una empresa agroexportadora evoca que la ubicación social de los migrantes es inferior *“¡Pensar que antes estos cholos venían a rogarnos trabajo y ahora nosotros tenemos que rogarles a ellos!”*<sup>76</sup>. Esta frase confirma esa mentalidad arraigada de verlos como peones e inferiores, quienes deben “rogarles” por trabajo.

Esta percepción es corroborada por la frase de un dueño de chacras en el caserío de Cachiche *“¡Esos serranos vienen a invadir terrenos nomás! ¿Por qué no se quedan en su sitio?”*<sup>77</sup>. De la misma manera, se aprecia nuevamente esta idiosincrasia estamental, de ver que cada quien pertenece a su lugar, y que así debe quedarse, caso contrario se sienten *invadidos*.

Por su parte, un ciudadano de origen andino percibe que *“en Ica existe una idiosincrasia muy arraigada, en el cual el iqueño se siente costero o patrón de*

---

<sup>75</sup> Por ejemplo, algunos iqueños netos viven en la campiña y pertenecen a niveles social y económicamente medios o medios bajos, pero con apellidos como Benavides, Lovera, Ormeño, Bohórquez, entre otros, y se sienten superiores respecto a los migrantes de la sierra con apellidos como Quispe, Mamani, Sayritupac o Condori por ejemplo.

<sup>76</sup> Testimonio contado por un Jefe de Sistemas de la empresa ProAgro. S.A ubicada en el caserío de Cachiche, donde su jefe le mencionó que hace unos 5 años a más no había necesidad de tanta mano de obra como en el 2014.

<sup>77</sup> Testimonio de un iqueño neto dueño de algunas hectáreas de chacra, cuya familia perdió terrenos por haber sido invadido por personas de origen de la sierra.

*haciendas*<sup>78</sup>, esta frase muestra cómo ven los migrantes a los iqueños netos, aprecian su comportamiento despectivo por pertenecer a la costa o ser descendientes de hacendados.

En general, todavía subsisten relaciones laborales entre ambos grupos que manifiestan un trato vertical discriminatorio, pues de un lado, muchos de los jefes en las empresas agroindustriales son iqueños netos, descendientes de los antiguos hacendados y de otro lado, los obreros siguen siendo descendientes de las personas de la sierra.

De tal manera se aprecia el marcado contraste existente entre las diferentes posiciones económicas, las condiciones laborales y las percepciones mutuas entre los diferentes sectores de la población.

## **2.2 Descripción de zonas de investigación**

En el presente trabajo se ha tomado como muestra de la investigación ciertas zonas de estudio, para analizar el nivel de discriminación que existe en Ica<sup>79</sup>. Una segunda muestra son las percepciones de los estudiantes de dos colegios. Por un lado, tenemos a los alumnos de secundaria del colegio particular Data System´s Ingenieros, donde acuden estudiantes de niveles socioeconómicos medios y altos<sup>80</sup> y del otro a los alumnos del Colegio Nacional San Luis

---

<sup>78</sup> Destacamos que se trata de una personas profesional, pero que, pese a sus estudios y sus ingresos, ha percibido el trato despectivo por parte de la población de origen local. Entrevista al Economista Julio Valenzuela Pelayo, Director Regional de Turismo y Artesanía del Gobierno Regional de Ica, de fecha 26 de abril de 2013.

<sup>79</sup> Ver Anexos 4, 5, 6 y 7.

<sup>80</sup> La mensualidad en el colegio Data System´s Ingenieros es de S/. 320.00 mensuales al 2015.

Gonzaga de Ica, donde acuden estudiantes provenientes de un nivel socioeconómico bajo y muy bajo<sup>81</sup>.

Las zonas residenciales y populares estudiadas se encuentran ubicadas dentro del mismo distrito de Ica Cercado, y fueron elegidas debido a que son zonas colindantes o muy próximas geográficamente, sin embargo, son muy diferentes en el nivel socioeconómico de sus habitantes y su infraestructura (pistas, veredas, servicios básicos, etc.)

### **Zonas Residenciales:**

Son los barrios habitados por personas pertenecientes a la clase social alta y media alta de la ciudad de Ica. Muchos de sus habitantes fueron hijos de dueños de haciendas, y/o son trabajadores de alto cargo de las empresas agroindustriales de Ica.

Las viviendas de las zonas residenciales cuentan con servicios e infraestructura completa como luz, agua, desagüe, teléfono, internet, cable y las calles cuentan con veredas y pistas asfaltadas. Esto es excepcional en la ciudad de Ica, debido a que muchos lugares no cuentan con dichos servicios.

Asimismo, la mayoría de los hogares de la zona residencial tienen empleados domésticos, lo cual tampoco es común en la región. Debemos precisar que los trabajadores domésticos no suelen ser de Ica, sino que provienen de la sierra.

---

<sup>81</sup> Ver Anexo 8.

Es llamativo que las más urbanizaciones residenciales se encuentren muy próximas a zonas populares cuyos habitantes viven en extrema pobreza. Es el caso de las urbanizaciones Rinconada de Huacachina, Residencial Valle Hermoso, El Remanso, Residencial San Carlos y Sol de Ica (Los Portales). Por ejemplo, las dos últimas colindan con los Pueblos Jóvenes Hilda Salas y Cachiche.

Es de destacar que estas nuevas urbanizaciones, al haber sido construidas por empresas grandes a través de programas de vivienda, como Los Portales, Centenario o Menorca tienen los servicios básicos completos (luz, agua y desagüe) desde antes que sean habitadas. Por ello, a diferencia de las zonas populares vecinas, sus habitantes nunca padecieron la escasez de un servicio básico indispensable, ni tuvieron la necesidad de organizarse y movilizarse para obtenerlo.

Entre las zonas residenciales destaca la avenida Cutervo<sup>82</sup>, una avenida de doble vía, y principal de la ciudad con berma central y jardines, que va desde la avenida Camino hasta la Huacachina, cruzando las avenidas Los Maestros (Panamericana Sur), Juan José Elías y San Martín, llegando hasta el río de Ica.

En el contexto iqueño, dicha avenida es tradicionalmente prestigiosa, bien cuidada y de mucha preocupación por mantenerla limpia y segura. Es también la zona del reconocido santuario de Luren, foco de peregrinaje religioso de la región. Por todo ello, podría pensarse que diferentes entidades optaron por ubicar sus sedes en ella.

---

<sup>82</sup> Ver Anexo 9



En torno a esta avenida se encuentran ubicados la urbanización residencial Puente Blanco, la sede principal del Gobierno Regional de Ica y el Campo Ferial donde se realiza la Vendimia Iqueña y demás ceremonias importantes organizadas por la Municipalidad Provincial de Ica y el Gobierno Regional. Se encuentran también las sedes de la Defensoría del Pueblo, el Colegio Médico, el Colegio de Ingenieros, el Colegio de Abogados; el Hospital Félix Torrealva (Es Salud). También en la avenida Cutervo se ubica uno de los cuatro supermercados que existen en la ciudad, lo cual contribuye a generar una imagen de movimiento económico.

Otra zona residencial es la avenida San Martín<sup>83</sup>, la principal y más larga avenida de Ica que atraviesa la ciudad, contando con 22 cuadras, desde la Plaza de Armas, hasta la urbanización Santo Domingo de Guzmán (Panamericana Sur). Esta avenida cruza varias urbanizaciones residenciales como San Isidro, Sol de Ica, Santa Rosa del Palmar, y la ya mencionada Santo Domingo.

Asimismo, en esta avenida se resalta su importancia a través de la ubicación de instituciones relevantes y muy concurridas como el nuevo centro comercial Plaza del Sol donde se encuentran el supermercado Tottus, los principales bancos del país, sucursales de cadenas de farmacias, Sodimac, Topytop y numerosas tiendas comerciales. También se encuentra la segunda tienda por departamento recientemente inaugurada Oeschle, el local central de la Universidad San Luis Gonzaga de Ica, los centros de idiomas, varios restaurantes cuatro tenedores, lugares de entretenimiento (discotecas, bares). Desde el punto de vista religioso, se encuentra también la iglesia de San

---

<sup>83</sup> Ver Anexo 10.

Francisco de Asís, una de las parroquias más solicitadas por los sectores altos y medios para realizar matrimonios, bautizos y demás eventos religiosos, y asimismo una de las más costosas.

Asimismo, tenemos la urbanización Puente Blanco<sup>84</sup> ubicada entre la avenida Cutervo y la Panamericana Sur (Av. Los Maestros). Los habitantes son los nuevos empresarios de Ica, muchos de ellos extranjeros, especialmente chilenos, cuya actividad comercial son las agroindustrias. Esta urbanización es relativamente nueva cuando las primeras casas fueron construidas por la constructora de la familia Malatesta<sup>85</sup>. Luego fue creciendo a los alrededores, que hasta antes del año 2000 estaban ocupados por plantaciones de algodón. Estos módulos de casas tenían un precio de 20 mil hasta 30 mil dólares en un inicio, lo que en esa época era muy costoso. Esta urbanización cuenta con seguridad propia, parques y jardines, con centros de recreación infantil, canchas de deporte y colegios.

Asimismo, en el 2013 se inauguró al lado de esta urbanización el Centro Comercial más grande e importante de la ciudad, el C.C. "El Quinde", que alberga a las tiendas por departamento como son Ripley, Saga Falabella y Paris, cuenta además con cine, restaurantes, demás tiendas exclusivas de ropa y calzado, etc.

Finalmente tenemos la residencial La Angostura<sup>86</sup>, zona residencial más exclusiva de la ciudad de Ica, que se encuentra al norte del Cercado de Ica, al inicio de la Av. Los Maestros (Panamericana Sur) y está rodeada por dunas.

---

<sup>84</sup> Ver Anexo 11.

<sup>85</sup> La Familia Malatesta es una familia iqueña descendientes de italianos, herederos de grandes haciendas.

<sup>86</sup> Ver Anexo 12

Fue lotizada por el empresario Daniel Carter Darlyn, el mismo que lotizó la zona de Las Casuarinas en Lima. En esta residencial se encuentran ubicados los mejores hoteles de la ciudad, como el hotel Resort Las Dunas, hotel Villa de Valverde, entre otros, agencias de viaje de turismo, exclusivos restaurantes y locales de eventos.

Cada una de las viviendas de esta residencial tiene un extenso terreno (500 m<sup>2</sup> aproximadamente) donde tienen piscinas, pues fueron destinadas a ser una zona residencial de casas huertas. Cabe notar que las calles de dicha residencial no cuentan con veredas debido a que se asume que sus habitantes se movilizan solo en automóviles, olvidándose de los peligros que enfrentan los peatones, que son especialmente el personal de servicio.

### **Zonas Populares:**

Denominamos zona popular a las áreas donde viven las personas pertenecientes a la clase social baja y muy baja de la ciudad de Ica. En su mayoría se trata de familias migrantes que se dedican principalmente al trabajo en el campo como peones en las agroindustrias, así como también al comercio ambulatorio y a la construcción civil.

Las viviendas de las zonas populares no cuentan con la mayoría de servicios básicos. Algunos barrios solamente cuentan con luz y/o agua por ciertas horas y solamente desde hace poco tiempo.

Entre las zonas populares tenemos al asentamiento humano Los Pollitos<sup>87</sup>, ubicado en el camino al caserío de Cachiche, desde la parte posterior de la urbanización Villa de los Periodistas (a espaldas del Coliseo Cerrado de Ica) hasta el Hogar de Menores (INABIF).

Los Pollitos fue fundado el 12 de febrero de 1998, producto de una invasión a una propiedad privada que según los pobladores se encontraba en estado de abandono, por unas 350 familias, las cuales al principio se asentaron en casas de esteras y cañas y luego construyeron ellas mismas sus casas de adobe.

Los pobladores que llegaron a invadir esta zona, en su mayoría eran migrantes provenientes de Ayacucho y Huancavelica, que llegaron a Ica con fines de progreso, pues con el apogeo de las agroindustrias se necesitaba mano de obra.

Por ser invasión, es decir, poseedores precarios, no tenían ningún título de propiedad y hasta antes del 2011 no se comenzó con la instalación de los servicios básicos de agua que apenas es por horas y desagüe. Sin embargo, en el 2013 se ha empezado a construir las veredas.

Otra zona popular es el pueblo joven Hilda Salas<sup>88</sup>. En el año 1993 un grupo de personas provenientes de ciudades de Ayacucho y Huancavelica invadieron esta propiedad privada perteneciente a la familia Malatesta. Luego de los conflictos, la familia Malatesta, accedió a venderles los terrenos a un precio muy bajo, por lo que pasan a ser pueblo joven, quienes después de mucho

---

<sup>87</sup> Ver Anexo 13.

<sup>88</sup> Ver Anexo 14.

tiempo pudieron conseguir servicios básicos como luz y agua potable, que reciben por horas, mientras que el desagüe recién fue instalado en el 2010.

Asimismo, tenemos el caserío Cachiche<sup>89</sup>, que es una zona muy conocida, inclusive fuera del Perú, pues lo menciona Ricardo Palma en sus Tradiciones Peruanas. El nombre proviene de la expresión quechua, *aillpa cachani* cuya traducción al castellano sería *tierra salada* y se encuentra ubicado a 4 kilómetros. al sur de Ica y es un atractivo turístico muy popular en la región.

Pese a ser un lugar conocido, es un pueblo con escaso desarrollo en infraestructura, pues los gobiernos locales no los toman en cuenta, ya que estando a ocho minutos del centro de Ica, y siendo un lugar turístico, casi no hay alumbrado público. Reciben agua potable solo por horas y el servicio de desagüe ha sido prestado recién desde el 2010. Recién a fines del 2008 les han puesto algunas pistas y veredas, pero solo a las calles principales.

Finalmente tenemos al pueblo joven Señor de Luren<sup>90</sup>, ubicado desde el inicio de la Panamericana Sur y Av. Industrial (Altura de la entrada de la Residencial La Angostura y la empresa de servicio eléctrico “ElectroDunas S.A”). (Ver Anexo 18<sup>91</sup>)

Sus habitantes provienen de los departamentos afectados por el conflicto armado durante la década de los años ochenta. En muchos casos se trataba

---

<sup>89</sup> Ver Anexo 15.

<sup>90</sup> Ver Anexo 16.

<sup>91</sup> Ver Anexo 17, mapa donde aparece una parte del Pueblo Joven Señor de Luren, sin embargo, sus nuevas etapas aún no.

de mujeres y niños que llegaron a Ica como lugar de refugio y de nueva expectativa de vida<sup>92</sup>.

Podemos ver en el Anexo 17 los mapas de la ubicación de los lugares estudiados<sup>93</sup>.

## **2.3 Principales causales de discriminación en Ica.**

En el primer capítulo del presente trabajo señalamos que en nuestro país se encuentra prohibida la discriminación por raza, origen, identidad étnica, color de piel, lugar de residencia, y de cualquier otra índole, en sintonía con el derecho a la igualdad.

Sin embargo, somos conscientes de que pese a dicha prohibición y sus sanciones, muchos pobladores de Ica de alguna u otra manera han sufrido discriminación sea por el color de la piel, por el lugar de nacimiento o por el lugar de residencia.

Es por ello que, siguiendo nuestra investigación, realizamos diversas entrevistas a las instituciones pertinentes y encuestas a las personas de nuestras zonas de estudio y colegios estudiados, con el fin de analizar las causales de discriminación que se da en Ica.

### **2.3.1. Discriminación racial y étnica**

---

<sup>92</sup> Comisión de Derechos Humanos de Ica, "Memoria 2012". Pág. 15. La CODEHICA se preocupó por ellos a partir de 1983, proporcionándoles acogida, primeros auxilios, defensa, asistencia médica, facilitando su organización y apoyo físico y emocional.

<sup>93</sup> Nota: En el mapa de Google Maps podemos ver las zonas de zonas residenciales bien identificadas, a diferencia de las zonas de zonas populares como Pueblo Joven Hilda Salas, Asentamiento Humano Los Pollitos y el Caserío de Cachiche que ni siquiera aparecen sus nombres. A lo mucho aparece el "camino real Cachiche" por ser una zona turística.

En Ica, estos lamentables tratos discriminatorios basados en prejuicios y estereotipos suele ir en contra de los afrodescendientes<sup>94</sup> y los migrantes de la sierra y sus descendientes, quienes tienen un color de piel más oscuro, o un origen étnico diferente al iqueño neto. A la vez muchas de estas personas viven en las zonas populares mencionadas anteriormente, lo que da por resultado que sufran una discriminación acumulada.

Por su parte, los medios de comunicación y la publicidad en general son muy influyentes en las personas, son generadores de determinados estereotipos de moda. Muchas veces determinan lo que es aceptable o no, es decir, sutilmente ingresan a las mentes de las personas y dan patrones de lo que debe ser o nos gustaría que fueran las cosas.

De esta manera, los medios de comunicación y la publicidad imponen estereotipos y prejuicios en contra de determinados grupos. Por lo que si alguien no es físicamente parecido a una persona blanca, delgada, con rasgos europeos, exitoso, que tenga el aparato tecnológico de última generación, acuda a lugares exclusivos, use ropa de marca, etc. simplemente no sería parte de lo que se “debe ser”.

Además, aparte de excluirlos de los patrones de lo que supuestamente debe ser una persona atractiva, los medios de comunicación a veces se burlan de un estereotipo racial o étnico, como ocurre con los programas o personajes de “La Paisana Jacinta” o “El Negro Mama”.

---

<sup>94</sup> El término **afrodescendiente** hace referencia a las personas nacidas fuera de África que tienen antepasados procedentes de dicho continente.

En Ica, si bien no hay programas locales de televisión de este tipo producidos en la ciudad, existen programas radiales que se burlan de las personas por sus rasgos físicos u origen de manera generalizada y común en dichos programas radiales.

➤ Discriminación hacia los afrodescendientes

Los afrodescendientes e indígenas son dos grupos sociales muy discriminados en el Perú, pese a ello, ambos grupos no han sido incluidos en políticas de Estado de igual manera<sup>95</sup>. El grupo mayoritario de los indígenas a través de la historia nacional sí lo ha sido de alguna u otra manera, como fue a través del discurso de la reivindicación de lo indígena o nacional por ejemplo en la época del gobierno de Juan Velasco, lo que no ocurrió en la misma medida con el grupo minoritario de los afrodescendientes.

En el distrito de Ica cercado, existe mayor concentración de residencia de los afrodescendientes en ciertas zonas populares no mencionadas anteriormente, como son la calle Acomayo, la Urbanización Manzanilla, y en el distrito de Los Molinos<sup>96</sup>. Es de notar que dichas zonas son muy conocidas en Ica como zonas peligrosas y de alto grado de delincuencia, existiendo el prejuicio de que los afrodescendientes son delincuentes.

Otras zonas de concentración de afrodescendientes se encuentran en lugares fuera de Ica como en la provincia de Pisco, donde la mayor concentración se da

---

<sup>95</sup> NESTOR, VALDIVIA et al. "Exclusión, identidad étnica y políticas de inclusión social en el Perú: el caso de la población indígena y la población afrodescendiente". En: *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*. Lima: GRADE, 2007, p. 613.

<sup>96</sup> Información brindada por el Lic. Arnaldo Loayza Velázquez. Encargado del Área de Industrias Culturales y Arte e Interculturalidad del Ministerio de Cultura. Entrevista realizada el 17 de junio de 2014.



en los distritos rurales de Bernalés y Humay, y en la provincia de Nazca en el distrito de Ingenio, también rural.

En Ica, las ocupaciones frecuentes entre los hombres afrodescendientes son de peón de chacras, jornalero o criador de aves de corral. En el caso de las mujeres afrodescendientes son amas de casa que eventualmente venden comida o golosinas<sup>97</sup>.

La investigación de las Naciones Unidas señala que ser negro y ser pobre en Perú es estar en el último grado de la valoración social<sup>98</sup>

Un ejemplo de ello se dio en un programa radial de Ica llamado “El Francotirador”, donde se dan las noticias locales, pero con sentido burlón. Allí se llama a otro periodista “chancho negro” por su apariencia física de ser de piel oscura y subido de peso.

La discriminación golpea en mayor medida a los niños y a las mujeres afrodescendientes pobres, de piel más oscura y costumbres más tradicionales. De hecho, un prejuicio que lleva a problemas en el ámbito laboral es ver a la mujer afrodescendiente como un objeto sexual, tal es así que una Asociación/ONG iqueña señaló lo siguiente: *“Hemos visto que generalmente la mujer afrodescendiente no tiene oportunidad y siempre termina, en algunos casos, como un objeto sexual del que se abusa (...)”*

---

<sup>97</sup> PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, “Autopercepciones de la población afroperuana: identidad y desarrollo”, Proyecto regional PNUD “Población afrodescendiente de América Latina II”, Ciudad del Saber, Panamá, 2013. [documento en línea]. < [http://www.afrodescendientes-undp.org/FCKeditor\\_files/File/PNUD%20POB%20AFRO%20PERUANA.pdf](http://www.afrodescendientes-undp.org/FCKeditor_files/File/PNUD%20POB%20AFRO%20PERUANA.pdf)> [Consulta: 15 de diciembre de 2013]

<sup>98</sup> *Ibid.*

Todas las mujeres iqueñas y chinchanas afrodescendientes entrevistadas en una reciente investigación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo señalaron que para evitar que sus hijos sean víctimas de discriminación era necesario procurar “mejorar la raza” para aclarar el color de piel de su linaje. Así alguna señaló lo siguiente: *“Cuando tuve mi primer enamorado, mi mamá me dijo: ‘Hija como te vas a meter con ese muchacho negro. Consíguete un joven blanco para que tus hijos salgan blancos y nadie los fastidie por su color’”. Una de las entrevistadas señaló que: “ser negro es lo peor, es la escoria”,* Estas citas confirman el alto grado de interiorización de prejuicios entre los propios afroperuanos<sup>99</sup>.

De hecho, la investigación muestra que los maltratos pueden ser cometidos por los propios familiares: (...) *“Mi hermana es más blanca que yo. En el colegio respondió a la profesora que yo era su hermana por desgracia”,* (...) *“En vacaciones venían mis primos de Nazca, y cuando salimos a la calle con otros amigos, mi primo el más clarón se tapaba la cara porque no quería que lo vieran andando con negros”.*

Tal es la autodiscriminación de los propios afrodescendientes que en el caso de las mujeres afrodescendientes valoran positivamente a los serranos blancos para poder “mejorar el color de piel de sus descendientes”, así como ver a los hombres de la sierra como emprendedores, trabajadores y su fidelidad. Una mujer iqueña señaló: *“Yo soy casada con un blanco huancavelicano y mi familia lo adora por su sencillez, sentido de responsabilidad y porque es muy trabajador, yo confío plenamente en él. Los negros no son muy fieles que digamos”*<sup>100</sup>.

➤ Discriminación hacia los indígenas

---

<sup>99</sup> Ibid.

<sup>100</sup> Ibid.

La mayoría de las personas de Ica tienen parcialmente ascendencia indígena pero no todos se reconocen como tales, porque para evitar algún tipo de discriminación o maltrato, prefieren autoidentificarse como mestizos. Cabe precisar que la discriminación por origen se vincula a la de los rasgos físicos, pues si una persona ha nacido en las ciudades de la costa, pero tiene facciones indígenas, posiblemente sea víctima de discriminación.

En Ica, la mayoría de indígenas tiene deseo de superación y mejorar su calidad de vida. Es por ello que se dan las migraciones de la sierra a la costa en búsqueda de mejores oportunidades de estudio y/o laborales.

Estas personas indígenas y migrantes, a la vez pobres, mujeres viudas, hijos huérfanos de padres asesinados, se asentaron en Ica para iniciar una nueva vida, trayendo posteriormente a sus demás familiares. Ello explica por qué en Ica en algunos distritos como Guadalupe, Parcona, Tinguiña, Subtanjalla, y el mismo Ica Cercado la población ha crecido ostensiblemente. Sin embargo, en el caso de Ica Cercado, los migrantes indígenas se han asentado en asentamientos humanos y pueblos jóvenes como Los Pollitos, Hilda Salas, Cachiche, Señor de Luren y Zona Expansión.

Por otro lado, los hombres afrodescendientes rechazan en el ámbito laboral a los serranos, pues consideran que “han invadido” la ciudad, han afectado la identidad costeña y criolla, y existe una saturación del mercado laboral lo que ha llevado a la reducción del salario<sup>101</sup>.

Siguiendo nuestra investigación, realizamos diversas entrevistas a las instituciones pertinentes y encuestas a las personas de nuestras zonas de

---

<sup>101</sup> Ibid.

estudio y colegios estudiados, con el fin de analizar cómo se da en Ica la discriminación por origen y por zona de residencia.

Por ejemplo, un funcionario del Gobierno Regional proveniente de la sierra manifiesta que todo el que llega de la sierra a Ica sufre maltrato y burlas por la forma de hablar, por sus costumbres, etc. Agrega que de los migrantes surgen dos grupos muy diferenciados, desde los delincuentes, quienes son productos marginales por la discriminación que sufren, hasta los intelectuales que generan industria y trabajo en Ica. Además precisa: *“Antes se veía al negro como delincuente, hoy ha pasado a segundo plano, ahora el que encabeza la delincuencia es el cholo, por eso se les llama ‘alias el cholo tal’”*.

Un ejemplo de discriminación por rasgos físicos y origen ocurrió en julio del 2011, cuando un grupo de niños pertenecientes a las academias de fútbol infantil “Grei Flores” de la ciudad de Ica y “Luis Carranza” de Ayacucho sufrieron discriminación racial vinculada a la de lugar de origen, y socioeconómica por parte de la Academia Roosevelt de Chincha.

El caso se dio debido a que la Academia Roosevelt organizó un campeonato de fútbol en la ciudad de Chincha invitando a 24 grupos de niños de diversos lugares del Perú, principalmente de Lima y Arequipa. Luego, se produjo una cena de confraternidad a la cual invitaron a todos los grupos, menos a los que conformaban niños ayacuchanos y niños iqueños de padres migrantes.

Si bien hubo denuncias públicas a través de los medios de comunicación, y una queja escrita ante la Federación de Fútbol Departamental de Ica, no hubo una denuncia formal en la Defensoría del Pueblo o en la Comisaría. La queja presentada ante la Federación de Fútbol Departamental de Ica no tuvo una

respuesta formal ni citación a las partes, pero al menos se envió un llamado de atención a la Academia Roosevelt.

Sobre la discriminación hacia niños de rasgos indígenas, una funcionaria de la oficina de Asesoría Legal de la Defensoría Municipal del Niño y Adolescente (DEMUNA) de Ica, reconoció que existe el maltrato escolar a niños y adolescentes por ser de origen de la sierra (Ayacucho y Huancavelica), así como vivir en el pueblo joven Señor de Luren<sup>102</sup>.

Otro ejemplo se produjo en un programa radial, donde se anunciaba un curso de oratoria y el periodista invitaba a los oyentes a asistir a dicho curso para que perdieran el “mote” de las personas que vienen de la sierra, y remedando de cómo hablan, señalando: *“Hay muchos que dicen ‘señor o señora’ que hablan pésimo, no saben ni hablar y muchos hasta profesionales son”*.

Anteriormente, se presentaban casos frecuentes de discriminación en discotecas, de los cuales obtuvimos conocimiento de uno, que se dio hace algunos años atrás en la ya Discoteca Dunas en Huacachina, donde el dueño del local dio la orden de no dejar ingresar al local a personas con rasgos físicos indígenas bajo el pretexto de no dejar ingresar a personas mal vestidas, es decir con bermudas y sandalias<sup>103</sup>.

---

<sup>102</sup> Abogada Isabel Muñante.

<sup>103</sup> Entrevista realizada en enero de 2014. En ese caso, las víctimas fueron unos jóvenes limeños pero con rasgos físicos de ascendencia indígena, vestidos con shorts y sandalias. Bajo la orden del dueño, la cajera se negó a venderle las entradas indicándole el argumento de no dejarlo ingresar por su vestimenta. Sin embargo, esa supuesta política de la empresa no se cumplía para los extranjeros quienes sí podían ingresar en short y sandalias. Ante lo cual, la joven víctima, reclamó por la diferencia de trato, amenazando denunciar a la discoteca. La cajera realizó la consulta con el dueño a ver si cambiaba de parecer pero se negó.

Un funcionario de la Dirección Desconcentrada de Cultura de Ica- Ministerio de Cultura<sup>104</sup>, confirmó que hubo denuncias periodísticas por discriminación en las discotecas “The Who” y “Efectos”<sup>105</sup> hace algunos años.

Debemos precisar que según los integrantes de los medios de comunicación de Ica contactados, y las entrevistas a distintos jóvenes, actualmente en las discotecas de Ica, estos casos de discriminación ya no se dan más.

➤ Percepción de discriminación racial y étnica en Ica.

En las encuestas, un 40.1% de los adultos y un 31.5% de adolescentes de las zonas residenciales considera que la migración de los serranos y la mezcla de razas es un gran problema de Ica, lo que afirma un rechazo a los serranos<sup>106</sup>. En el caso de los adultos de zonas populares existe un 10,5% que lo afirma, pero es curioso que un 33.5% de los adolescentes de las zonas populares, también lo considere, cuando dichos encuestados, si es que no son nacidos en la sierra, sí son descendientes de dichos migrantes de la sierra. Lo que lleva a pensar que existe un autorechazo a sus orígenes.

Diferente es el caso respecto a la afirmación de que los serranos han traído progreso a Ica, donde el margen de un 68.5% de las personas adultas y adolescentes de las zonas residenciales y populares coincide

---

<sup>104</sup> Lic. Arnaldo Loayza Velásquez, Encargado del Área de Industrias culturales y Arte e Interculturalidad, de la Dirección Desconcentrada de Cultura de Ica- Ministerio de Cultura. Ver Anexo N° 18.

<sup>105</sup> Las discotecas en Ica de mayor afluencia de personas pertenecientes a clase social media alta y alta eran “The Who”, “Efectos” y “Duna”. Hoy solo es “Casa de Arenas”. Las discotecas “Duna” y “Efectos” fueron cerradas por los propios dueños. “The Who” por su parte desde hace un par de años es frecuentada por personas de clase social media baja.

<sup>106</sup> Respecto a la pregunta *¿Un gran problema de Ica es la migración de los serranos y la mezcla de raza?*, en el Sector de zonas residenciales, el 40.1% afirmaban la respuesta; solo el 10.5% del Sector de zonas populares considera que la migración de los serranos y la mezcla de razas es un problema. En el Colegio Data System’s, el 31.5% de los alumnos encuestados pertenecientes a las zonas residenciales lo afirmaba y el 38% perteneciente a las zonas populares igualmente lo afirmaron. En el colegio San Luis Gonzaga de Ica, el 29% afirmaba la respuesta.

mayoritariamente en reconocerlo<sup>107</sup>. Al parecer hay una aceptación de que las personas migrantes de la sierra vienen en afán de progreso, lo cual resulta positivo.

De otro lado, de acuerdo a los encuestados, un 36,6% de los adultos y un 46,9% de los adolescentes pertenecientes a las zonas residenciales reconocen haber sido alguna vez discriminado por el color de su piel, lo cual podría afirmar una discriminación inversa, es decir donde se discrimina al blanco por asociarlo a mejor condición socioeconómica<sup>108</sup>. De otro lado, solo el 21,1% de los adultos y un 34% de los adolescentes de las zonas populares reconocen haber sido discriminados por el color de la piel, lo que mostraría que la mayor parte prefiere no aceptar que ha enfrentado este problema<sup>109</sup>.

En el caso de la discriminación por lugar de nacimiento, un aproximadamente un 20% de los adultos de las zonas residenciales y populares reconoce haber sido discriminado, pero en los adolescentes de ambos sectores es un porcentaje mínimo de un 10% aproximadamente que lo reconoce<sup>110</sup>. Ello podría significar que la mayoría de los encuestados al haber nacido fuera del lugar de origen de sus padres sienten que de alguna manera tienen origen distinto, no identificándose como andinos.

---

<sup>107</sup> Respecto a la pregunta *¿Considera que los serranos han traído progreso a Ica?*, en el Sector de zonas residenciales, el 59.1% afirmaban la respuesta; el 68.4% del Sector de zonas populares considera que la los serranos han traído progreso. En el Colegio Data System's, el 78.1% de los alumnos encuestados pertenecientes a las zonas residenciales lo afirmaba y el 64% perteneciente a las zonas populares igualmente lo afirmaron. En el colegio San Luis Gonzaga de Ica, el 75.8% afirmaba la respuesta.

<sup>108</sup> Algunos encuestados de la zona residencial de color de piel blanca afirmaron que los taxistas les quieren cobrar de más por ser más blancos y de mejor vestimenta.

<sup>109</sup> Respecto a la pregunta *¿Has sido tratado de forma desigual o con menos respeto que otros por el color de tu piel o rasgos físicos?*, en el Sector de zonas residenciales, el 36.6% afirmaba la respuesta; el 21.1% del Sector de zonas populares acepta haber sido discriminado por el color de su piel. En el Colegio Data System's, el 46.9% de los alumnos encuestados pertenecientes a las zonas residenciales lo afirmaba y el 38% perteneciente a las zonas populares igualmente lo afirmaron. En el colegio San Luis Gonzaga de Ica, el 30.7% afirmaba la respuesta.

<sup>110</sup> Respecto a la pregunta *¿Has sido tratado de forma desigual o con menos respeto que otros por tu lugar de nacimiento?*, en el Sector de zonas residenciales, el 18.2% afirmaba la respuesta; el 21.1% del Sector de zonas populares acepta haber sido discriminado por el lugar de su nacimiento. En el Colegio Data System's, el 12.5% de los alumnos encuestados pertenecientes a la zona de zonas residenciales lo afirmaba y el 8% perteneciente a las zonas populares igualmente lo afirmaron. En el colegio San Luis Gonzaga de Ica, el 9.7% afirmaba la respuesta.

Sin embargo, es curioso que en el caso de los adultos del sector popular, el porcentaje de casos de discriminación a familiares y/o amigos de los encuestados es pequeño (10.5%) en comparación a los adolescentes de las zonas populares (45%) y a los pertenecientes al sector de zonas residenciales (54.4% en adultos, y 57.8% en adolescentes). Nuevamente pareciera que son los adultos de las zonas populares quienes no quieren aceptar que ellos mismos o sus propios familiares o amigos han sido víctimas de discriminación<sup>111</sup>.

Un aproximado de un 68,5% de los adultos encuestados de ambas zonas afirma haber sido testigo de un trato discriminatorio por el color de piel, y en el caso de los adolescentes de ambos sectores lo afirman un aproximado de un 81%<sup>112</sup>. Ello demuestra que una gran mayoría acepta haber presenciado estas situaciones, pero sin aceptar ser los autores o víctimas directas. Esto confirmaría la hipótesis de no querer aceptar una experiencia personal de discriminación.

De otro lado, un 81,8% de los adultos encuestados de las zonas residenciales y un 68,4% de los adultos de las zonas populares afirman haber sido testigo de un trato discriminatorio por lugar de origen, pero el porcentaje se reduce

---

<sup>111</sup> Respecto a la pregunta *¿Algún familiar y/o amigo ha sido tratado de forma desigual o con menos respeto que otros por alguno de estos motivos?*, en el Sector de zonas residenciales, el 54.4% afirmaba la respuesta; solo el 10.5% del Sector de zonas populares acepta que un familiar y/o amigo ha sido discriminado. En el Colegio Data System's, el 57.8% de los alumnos encuestados pertenecientes a las zonas residenciales lo afirmaba y el 54% perteneciente a las zonas populares igualmente lo afirmaron. En el colegio San Luis Gonzaga de Ica, el 35.5% afirmaba la respuesta. Los motivos por los cuales fueron discriminados dichos familiares y/o amigos fueron por discapacidad, lugar de residencia, color de piel, indumentaria, rasgos físicos y lugar de origen.

<sup>112</sup> Respecto a la pregunta *¿Has oído o visto a alguien tratar mal o haber hecho algún comentario negativo respecto a alguien por el color de su piel?*, en el Sector de zonas residenciales, el 68.2% afirmaba la respuesta; el 68.4% del Sector de zonas populares acepta haber sido testigo de un trato discriminatorio por el color de piel. En el Colegio Data System's, el 82.8% de los alumnos encuestados pertenecientes a las zonas residenciales lo afirmaba y el 76% perteneciente a las zonas populares igualmente lo afirmaron. En el colegio San Luis Gonzaga de Ica, el 85.5% afirmaba la respuesta.



entre los adolescentes de las zonas residenciales (56.2%)<sup>113</sup>. En el caso de los adolescentes de las zonas populares, un aproximado de un 65% sí lo acepta. Sin embargo, siguiendo la hipótesis, aún hay una mayoría que reconoce la existencia de discriminación por origen.

Respecto a los posibles estereotipos y/o prejuicios respecto a las personas afrodescendientes e indígenas vinculadas con la delincuencia, el 22,7% y el 31,8% de los adultos de las zonas residenciales considera que la delincuencia que se vive en Ica se debe a los afrodescendientes y serranos respectivamente. En cambio, entre los adultos del sector popular una minoría de 5.3%, afirma que la delincuencia solo se debe a los afrodescendientes. En el caso de los adolescentes, el 10.9% de las zonas residenciales y un 11.5% de las zonas populares afirmaron que la delincuencia se deba a ambos grupos<sup>114</sup>. Esto confirmaría que los prejuicios de los adultos de las zonas residenciales son más altos que de los adolescentes, pues entre ellos casi un 23% considera a los negros como delincuentes y un 33% a los serranos.

Asimismo, más del 90% de los encuestados declara que se encuentra contento con su color de piel y rasgos físicos<sup>115</sup>. Este dato parece contradecir los problemas de autodiscriminación o rechazo a los orígenes, pero al

---

<sup>113</sup> Respecto a la pregunta *¿Has oído o visto a alguien tratar mal o haber hecho algún comentario negativo respecto a alguien por su lugar de nacimiento?*, en el Sector de zonas residenciales, el 81.8% afirmaba la respuesta; el 68.4% del Sector de zonas populares acepta haber sido testigo de un trato discriminatorio por el lugar de origen o nacimiento. En el Colegio Data System's, el 56.2% de los alumnos encuestados pertenecientes a las zonas residenciales lo afirmaba y el 60% perteneciente a las zonas populares igualmente lo afirmaron. En el colegio San Luis Gonzaga de Ica, el 71% afirmaba la respuesta.

<sup>114</sup> Respecto a la pregunta *¿La delincuencia que se vive en Ica se debe a las personas negras y/o serranas?*, en el Sector de zonas residenciales, el 22.7% afirmaba que la delincuencia se debía a los negros y un 31.8% a los serranos; el 5.3% del Sector de zonas populares únicamente afirmaba que la delincuencia de debía a los negros solamente. En el Colegio Data System's, el 10.9% de los alumnos encuestados pertenecientes a la zona de zonas residenciales afirmaba que la delincuencia se debía a los negros y serranos y el 8% perteneciente a las zonas populares igualmente lo afirmaron. En el colegio San Luis Gonzaga de Ica, el 14.5% afirmaba la respuesta.

<sup>115</sup> Respecto a la pregunta *¿Estas contento(a) con el color de tu piel y rasgos físicos?*, en el Sector de zonas residenciales, el 100% afirmaba la respuesta; el 94.7% del Sector de zonas populares se encuentra contento con el color de su piel y rasgos físicos. En el Colegio Data System's, el 96.9% de los alumnos encuestados pertenecientes a las zonas residenciales lo afirmaba y el 92% perteneciente a las zonas populares igualmente lo afirmaron. En el colegio San Luis Gonzaga de Ica, el 93.6% afirmaba la respuesta.

parecer, afirmar estar conforme con el color de piel y rasgos físicos, es una manera de ocultar el reconocer que son discriminados.

Si bien coinciden todos los encuestados en que las personas de la sierra son más discriminados que los afrodescendientes, ello no significa que esto se crea en proporciones iguales <sup>116</sup>. Para los pertenecientes a las zonas residenciales, entre adolescentes y adultos, hay un 75% que considera a los serranos como los más discriminados, mientras que para los del sector popular (también adultos y adolescentes) un 48% considera que los serranos son los más discriminados.

En el caso de los afrodescendientes, el 10% de los adultos de zonas residenciales son los más discriminados, a diferencia de los adolescentes de ese mismo sector que lo consideran en un 50%. En cambio, un mínimo de un 5% aproximadamente de los adultos y adolescentes de las zonas populares considera a los afrodescendientes como los más discriminados. Ello demuestra que no hay un consenso de que los serranos son más discriminados en Ica, y ello puede deberse a que en las zonas y colegios estudiados no se encontró muchos afrodescendientes.

### **2.3.2 Discriminación por lugar de residencia.**

En cuanto a la discriminación por lugar de residencia, se manifiesta en el actuar de las autoridades locales y los propios prejuicios de la sociedad.

---

<sup>116</sup> Con respecto a la pregunta *¿a quienes consideran más discriminados en Ica?*, en el sector de zonas residenciales, el 75% de los encuestados consideran que son los serranos los más discriminados, y el 10% considera que son los negros; en el sector de zonas populares el 36.8% de los encuestados consideran que son los serranos los más discriminados, y el 5.3% considera que son los negros.

Para los estudiantes del colegio Data System's Ingenieros, el 75% de los que pertenecen a las zonas residenciales consideran que son los serranos los más discriminados y un 50% considera que son los negros; y para el 68% de los adolescentes pertenecientes en los sectores de zonas populares de dicho colegio son los serranos los más discriminados y un 46% considera que son los negros. Para los estudiantes del colegio San Luis Gonzaga de Ica, el 53.2% considera que son los serranos los más discriminados, y un 4.6% considera que son los negros.

En el caso de la Municipalidad Provincial de Ica, una funcionaria señaló que de acuerdo a su experiencia, los presupuestos de obra son destinados principalmente a zonas urbanas ya consolidadas y que solamente si sobra dinero éste es invertido en zonas marginales. Ella misma reconoció que es un tipo de discriminación de parte del gobierno local<sup>117</sup>.

Por otro lado, de acuerdo a la entrevista a un funcionario de la Gerencia de Desarrollo Urbano de la Municipalidad Provincial de Ica, indicó que existe un tipo de discriminación con las zonas marginadas por decisiones políticas, debido a que para invertir en un determinado lugar en cuestiones de saneamiento, u obras públicas como pistas, veredas, etc. toman en consideración dónde hay mayor número de votos para unas próximas elecciones<sup>118</sup>.

Nuevamente, llama la atención que las autoridades tienen conocimiento de qué zonas necesitan ser tomadas en cuenta porque son marginadas, y pudiendo tomar acciones, no realicen ninguna política pública concreta. Debería ser lógico que existiera una visión común entre las gerencias de una Municipalidad en invertir en dichas zonas marginadas para elevar su nivel de calidad de vida.

- Percepciones de discriminación por lugar de residencia en Ica.

De acuerdo a las encuestas realizadas a los pobladores de las zonas encuestadas, en lo referente a experiencias de discriminación sufridas por el

---

<sup>117</sup> Gerente de Desarrollo Social del año 2013, Abogada Rosa Mendoza.

<sup>118</sup> Entrevista al Economista Erick Masa, jefe de la Oficina de Programación e inversiones de la Gerencia de Desarrollo Urbano de la Municipalidad Provincial de Ica realizada en junio de 2013.

motivo de lugar de residencia, hay una aceptación de un reducido porcentaje sobre todo de los adultos (11.5%), a diferencia de los estudiantes de los colegios, quienes sí aceptan haber sido discriminados por el lugar de residencia (19%)<sup>119</sup>.

Un 68% de los adultos encuestados de las zonas residenciales y un 63% de los adultos de las zonas populares reconocen haber sido testigo de un trato discriminatorio. En el caso de los adolescentes, un 45% de las zonas residenciales lo reconoce, y un 55% de las zonas populares lo acepta<sup>120</sup>. Por lo que podríamos afirmar que la mayoría acepta la existencia de discriminación por este motivo.

Respecto a los estereotipos y prejuicios de las personas por su lugar de residencia en Ica, a la pregunta *¿Considera a los habitantes del sector de zonas populares como: trabajadores, honestos, flojos, delincuentes, o hay de todo?* el 40.9% de los adultos encuestados de las zonas residenciales considera que las personas de los sectores populares eran trabajadores; el 13.6% afirmaba que eran honestos pero flojos. Y el 31.8% señalaba que eran delincuentes pero que también había de todo.

---

<sup>119</sup> Respecto a la pregunta *¿Has sido tratado de forma desigual o con menos respeto que otros por el lugar donde vives?*, en el Sector de zonas residenciales, el 13.6% afirmaba la respuesta; el 10.5% del Sector de zonas populares acepta haber sido discriminado por el lugar de residencia. En el Colegio Data System's, el 14% de los alumnos encuestados pertenecientes a las zonas residenciales lo afirmaba y el 20% perteneciente a las zonas populares igualmente lo afirmaron. En el colegio San Luis Gonzaga de Ica, el 17.7% afirmaba la respuesta.

<sup>120</sup> Respecto a la pregunta *¿Has oído o visto a alguien tratar mal o haber hecho algún comentario negativo respecto a alguien por el lugar de su vivienda?*, en el Sector de zonas residenciales, el 68.2% afirmaba la respuesta; el 63.2% del Sector de zonas populares acepta haber sido testigo de un trato discriminatorio por el lugar de residencia. En el Colegio Data System's, el 45.3% de los alumnos encuestados pertenecientes a las zonas residenciales lo afirmaba y el 50% perteneciente a las zonas populares igualmente lo afirmaron. En el colegio San Luis Gonzaga de Ica, el 59.7% afirmaba la respuesta.

El sector popular por su parte, tampoco ve con buenos ojos a las personas de las zonas residenciales, debido a que un 79% los consideran flojos, solo un 10.5% cree que son honestos, y un 20% los considera prepotentes<sup>121</sup>.

Vemos que hay un porcentaje considerable en ambos sectores (un aproximado de 38%) quienes tienen amigos y/o familiares de las tan diferentes pero cercanas zonas. Pero aun así, se tienen entre ambos sectores prejuicios negativos<sup>122</sup>.

En comparación entre las preguntas de discriminación directa a los encuestados y en estas últimas respuestas sobre el hecho de ser testigo de un acto de discriminación, nos podemos dar cuenta que sí existe una gran diferencia. Los porcentajes de quienes han sido testigos aumentan mucho hasta un casi 90% de afirmación en que de alguna u otra manera han percibido discriminación por color de piel, origen y lugar de residencia, a diferencia de lo difícil que es aceptar que uno mismo o algún familiar o amigo cercano haya sido víctima de algún tipo de discriminación. Esto confirma la hipótesis de que es preferible no reconocer que se sufre discriminación o que se discrimina.

Es frecuente en Ica que los habitantes de otros lugares consideren que quienes viven en las zonas populares son ignorantes o no tienen la preparación educativa suficiente. Con frecuencia los taxistas no quieren realizar el servicio a dichas zonas aludiendo que ahí viven delincuentes.

---

<sup>121</sup> Respecto a la pregunta dirigida solamente al Sector Popular, *¿Considera a los habitantes del sector de zonas residenciales como: trabajadores, honestos, flojos, prepotentes, o hay de todo?*, el 21.1% afirmaba que eran trabajadores; el 10.5% afirmaba que eran honestos pero flojos; el 21.1% señalaba que eran prepotentes, y el 36.8% señalaba que había de todo.

<sup>122</sup> Respecto a la pregunta dirigida solamente al Sector de zonas residenciales, *¿Tiene algún amigo o familiar que viva en los sectores populares?*, el 40.9% afirmaba la respuesta. Y respecto a la pregunta dirigida solamente al Sector popular, *¿Tiene algún amigo o familiar que viva en el sector de zonas residenciales?*, el 36.8% afirmaba la respuesta.

### **2.3.3 Discriminación por idioma.**

La discriminación por el idioma de un grupo de personas, también está prohibida en nuestro ordenamiento jurídico. Al respecto, el Director Regional de Turismo y Artesanía de Ica, señaló que no hay denuncia por algún tipo de discriminación ya sea en la misma dirección o en los libros de reclamaciones en el sector turismo (hoteles, restaurantes, discotecas, lugares de entrenamiento, etc.).

Sin embargo, en Ica tenemos que los ciudadanos pueden recibir un trato discriminatorio cuando acuden a una entidad pública. Esta es la situación de aquellos migrantes de la sierra central, porque ninguna entidad estatal cuenta con intérpretes. Según nos indicó el representante de la Defensoría del Pueblo, se presentan casos de ancianos migrantes que solo hablan quechua, y deben llevar a algún familiar para que sea su intérprete ante el funcionario o no serán atendidos. Pues *“no hay funcionario público en Ica que hable quechua, así como no existe una motivación del idioma quechua en las decisiones que se toman”*, así lo afirmó dicho representante.

Es lamentable, que no exista una política que permita tener al menos un intérprete del idioma quechua, teniendo Ica una población mayoritariamente migrante de la sierra.

### **2.3.5 Discriminación por discapacidad.**

De acuerdo a la Primera encuesta nacional especializada sobre discapacidad realizada en el 2012 por el INEI, en la Región de Ica se encuentra un número

de 41999 personas discapacitadas, que representa el 5.5% de la población total de la región, de los cuales 19613 son hombres y 22386 son mujeres<sup>123</sup>. Asimismo, es de resaltar que el 40.2% del total de discapacitados se encuentra entre los 15 y 64 años de edad, lo que es considerado como la edad productiva.

➤ Problemas de las personas con discapacidad en el sector de educación.

El Ministerio de Educación ha emitido diversas normas con el fin de regular la “educación inclusiva” que consiste en incorporar a niños y niñas discapacitados al sistema de educación regular mediante el diseño de escuelas preparadas para recibir a estudiantes con cualquier tipo de necesidad educativa. Por ello, los colegios deben ofrecer una respuesta educativa que respete las características y necesidades propias de sus estudiantes<sup>124</sup>.

Según el INEI, el 13.5% de los discapacitados de Ica no tienen ningún nivel de educación, el 35.3% cuenta con solo primaria, el 29.2% cuenta con secundaria, el 20.1% con educación superior no universitaria/universitaria, y solo el 1.2% ha recibido educación básica especial.

En las supervisiones de matrícula escolar del 2013 a los colegios nacionales de Ica, se encontró que ninguno cumplía con tener una infraestructura adecuada para los alumnos con discapacidad, como rampas o servicios higiénicos adecuados<sup>125</sup>. Por su parte, la Comisión Permanente de Procesos

---

<sup>123</sup> INEI – Primera encuesta nacional especializada sobre discapacidad, 2012.

<sup>124</sup> Entre las principales normas se encuentran el Decreto Supremo N°002-2005-ED, Reglamento de Educación Básica Especial; la Directiva N° 001-2006-VMGP/DINEIP/UJEE, “Normas para la matrícula de estudiantes con necesidades educativas especiales en Instituciones Educativas Inclusivas y Centros y Programas de Educación Básica Especial” aprobada mediante la Resolución Ministerial N° 0054-2006-ED.

<sup>125</sup> Nota: Información brindada por el representante de la Defensoría del Pueblo sede Ica.

Administrativos de la Dirección Regional de Educación, señaló que en caso de la infraestructura adecuada para los niños discapacitados físicos, la mayoría de las instituciones públicas educativas no cuentan con ella, debido a que son construcciones de más de 50 años y aún no son adecuadas para ello<sup>126</sup>.

Asimismo, el tema de la “inclusión educativa” tiene problemas identificados en su funcionamiento, al encontrarse la falta de capacitación especial a los profesores que trabajan con niños con discapacidad intelectual (síndrome de Down), falta de materiales y falta de una supervisión o fiscalización.

Si bien la Ley General de la Persona con Discapacidad, Ley N° 29973 exige que cada institución educativa debe tener a los llamados “niños inclusivos”<sup>127</sup>, en la práctica es un problema, en el sentido de que no existe un trabajo adecuado con estos niños dentro del aula. Esto se debe a la falta de capacitación de los docentes y de los directores de las instituciones<sup>128</sup>. Para ello la Gerencia de Desarrollo Social busca sensibilizar primero a los directores de los colegios y luego capacitar a los docentes para que puedan responder adecuadamente.

En el caso de los niños de discapacidad mental, todas las instituciones públicas y privadas están obligadas a recibirlos en sus aulas. Sin embargo, también en este caso el problema se encuentra en que los profesores no se encuentran debidamente capacitados para trabajar con dichos niños.

---

<sup>126</sup> Entrevista al Abogado Max castro, Jefe de la Comisión Permanente de Procesos Administrativos de la Dirección Regional de educación de Ica realizada en junio de 2013.

<sup>127</sup> Artículo 23°, numeral 23.2 establece la prohibición de negar el acceso a un centro educativo por razones de discapacidad física, sensorial o mental, declarando nulo todo acto que basado en motivos de discriminatorios afecte de cualquier manera la educación de una persona con discapacidad.

<sup>128</sup> Nota: Información brindada por la Gerente de Desarrollo Social del Gobierno Regional de Ica.



Por otro lado, el hecho que no haya una debida capacitación de los docentes para poder tratar a dichos niños es discriminatorio, pues el derecho a la igualdad entendido como tratar diferente a los que se encuentran en situaciones diferentes para equilibrar dicha desigualdad no se está cumpliendo en este caso. No basta que la norma obligue a aceptar a niños discapacitados en las escuelas, sino que debe ir más allá, es decir, brindar una educación adecuada tanto en el servicio educativo brindado como en la infraestructura para su acceso.

Por lo tanto, en el tema educativo, en infraestructura y la calidad del servicio, Ica se encuentra por debajo de lo exigido por las normas.

En conclusión, la Ley General de la Persona con Discapacidad, Ley N° 29973 en el sector educativo en Ica no se está cumpliendo, permitiéndose la discriminación hacia los niños discapacitados, y que al menos por parte de la Dirección Regional de Educación, no hay ninguna política pública para mejorar dicha situación y disminuir la evidente discriminación.

- Percepción de la población respecto a la discriminación por discapacidad.

Se realizaron encuestas a la población en las zonas residenciales y populares estudiadas, para conocer cómo perciben el tema de la discriminación hacia los discapacitados en la ciudad de Ica.

Con respecto a la pregunta *¿a quienes consideran más discriminados en Ica?*, el 10% de los encuestados de las zonas residenciales consideran que son los discapacitados los más discriminados, mientras en el sector de zonas populares lo consideran el 31.6%. Para los estudiantes del colegio Data

System's Ingenieros, el 17.2% de los que pertenecen a las zonas residenciales consideran que son los discapacitados los más discriminados, y lo mismo para el 22% de los adolescentes pertenecientes en los sectores populares de dicho colegio. Para los estudiantes del colegio San Luis Gonzaga de Ica, el 24.1% consideran que son los discapacitados los más discriminados.

Respecto a la pregunta *¿Ha visto u oído discriminación por discapacidad?*, en el Colegio Data System's, el 62.5% de los alumnos encuestados pertenecientes a las zonas residenciales afirmaba haber visto u oído de este tipo de discriminación, pero un 3.13% prefirió no opinar, y el 42% perteneciente a las zonas populares igualmente lo afirmaron. En el colegio San Luis Gonzaga de Ica, el 64.5% afirmaban la respuesta. Ello demuestra que una mayoría ha sido testigo de un hecho discriminatorio en contra de los discapacitados.

Como vemos, la percepción que tienen todas las personas sobre los discapacitados, sea cualquiera su condición socioeconómica, es que los discapacitados se encuentran más vulnerables en el tema de la discriminación, y ello puede ser porque han percibido más de esta práctica discriminatoria en su ámbito en el que se desenvuelven.

### **2.3.6 Discriminación por Género.**

En cuestión de género las mujeres sufren mayor discriminación, en el sentido de que por más profesionales que puedan ser, los hombres las ven como débiles y no capaces de organizar el trabajo.

La menor participación de las mujeres en el mercado laboral de Ica, se refleja en el rol que cumple la mujer al interior de la familia, y ello puede ser explicado porque las mujeres subvaloran sus roles en el mercado laboral y sus niveles educativos, factores inherentes al proceso de flexibilización del mercado laboral que ha permitido la inserción laboral de la oferta más barata como es de hombres y mujeres, y a las actividades económicas principales de la Región (agricultura e industria) que utilizan mano de obra predominantemente masculina<sup>129</sup>.

Asimismo, se han registrado mayores dificultades para las mujeres en permanecer en el mercado laboral debido a múltiples desigualdades y reparto de responsabilidades familiares. Pues la situación de la mujer iqueña en el ámbito laboral se debe a la desventaja que se encuentra referente a los hombres, y a su bajo nivel educativo que le impide acceder a mejores puestos laborales<sup>130</sup>.

Por otro lado, muchas regidoras de diversos municipios en Ica son encargadas de labores como Desarrollo Social, programas de “Vaso de leche” o “comedores populares”. Pero es difícil que les otorguen el cargo de gerente de presupuesto de obras públicas por ejemplo, por pensar que es un cargo netamente para hombres.

---

<sup>129</sup> “Diagnóstico Socio económico Laboral de la Región Ica” Observatorio Socio Económico Laboral de la Región Ica. Pág. 21 y 22.

<sup>130</sup> *Ibid.* Pag. 22.

La propia Gerente de Desarrollo Social de la Municipalidad Provincial de Ica se siente discriminada al tener que lidiar con los trabajadores a su cargo, la mayoría de veces tiene que mostrarse de carácter duro y hasta gritar, para que se den cuenta de que sí es capaz de encabezar una organización<sup>131</sup>.

Es vergonzoso que dentro de las instituciones públicas de Ica aun se den estos casos de discriminación contra la mujer, donde las propias funcionarias o regidoras tengan que luchar dentro de su ámbito laboral para que puedan ser respetadas en su cargo, y ahora nos podemos imaginar del maltrato que sufren las mujeres con otros rangos inferiores.

Es de destacar también que la violencia contra la mujer es una forma de manifestarse la discriminación hacia este género, los casos de violencia contra la mujer son numerosos y reiterativos en las zonas populares como son el caserío de Cachiche y pueblo joven Señor de Luren<sup>132</sup>. Al mismo tiempo, no hay registros de casos de la violencia contra la mujer en la urbanización Puente Blanco y la residencial La Angostura.

Esta información demuestra que la violencia contra la mujer se da mayoritariamente en las zonas de un nivel socioeconómico. Ello se debe al bajo nivel educativo de la mujer, el nivel de dependencia económica del esposo o padre de sus hijos, el difícil acceso a un empleo, es decir, las desventajas acumuladas por ser mujer, ser pobre, ser discriminada, etc.

---

<sup>131</sup> Nota: Información brindada por la Gerente de Desarrollo Social de la Municipalidad provincial de Ica.

<sup>132</sup> Entrevista al Fiscal Rony López Fuente, del ministerio Público de Familia de Ica, realizada en julio de 2013.

Adicionalmente, se han conocido casos de mujeres víctimas de ofrecimientos sexuales de parte de los caporales de algunas empresas agroexportadoras para mantenerlas en sus puestos laborales, aprovechándose de su condición de mujer<sup>133</sup>. Esto se debe a que el común de las mujeres que se contratan para laborar en el campo, son madres solteras y/o viudas, pero de condición humilde y de origen de la sierra, quienes se encuentran en necesidad de trabajar urgentemente, y que llegan a acceder al chantaje sexual.

- Percepción de discriminación hacia la mujer.

Respecto a la percepción de la población encuestada, se tiene que hay un porcentaje resaltante en los estudiantes y en los adultos de la zona residenciales en afirmar que las mujeres son las más discriminadas (de un 19% a 33%)<sup>134</sup>. Llama la atención que los adultos del sector de zonas populares no lo consideren tanto (solo un 5.5% considera a las mujeres como las más discriminadas), quizás perciban a la mujer discriminada como parte de un grupo que ya sufre otros problemas<sup>135</sup>.

### **2.3.6 Discriminación por Orientación Sexual.**

De acuerdo a la información brindada por la CODEHICA, en Ica no existen políticas públicas para la Asociación LGTBI. Inclusive, en el I Foro Regional

---

<sup>133</sup> Abogada Mercedes Alcántara de la CODEHICA.

<sup>134</sup> Respecto a la pregunta *¿a quienes consideran más discriminados en Ica?*, en el sector de zonas residenciales, el 33.3% de los encuestados y el 5.5% en el sector de zonas populares consideran que son las mujeres las más discriminadas. Para los estudiantes del colegio Data System's Ingenieros, el 18.8% de los que pertenecen a las zonas residenciales consideran que son las mujeres las más discriminadas; para el 24% de los adolescentes pertenecientes en los sectores de zonas populares son las mujeres. Para los estudiantes del colegio San Luis Gonzaga de Ica, el 32.3% considera que son las mujeres.

<sup>135</sup> Entre las otras alternativas se encontraban los negros, serranos, homosexuales, discapacitados y blancos.

sobre la violencia y crímenes de odio hacia la población LGTB en el Perú<sup>136</sup>, se sostiene que la comunidad gay iqueña se encuentra atemorizada frente a la posibilidad de sufrir un crimen de odio. Igualmente, la DEMUNA de Ica ha conocido varios casos de personas homosexuales que fueron despedidas de su trabajo<sup>137</sup>.

Un ejemplo conocido se produjo en una emisora radial del distrito de Marcona, provincia de Nazca, donde un periodista se negó a pasar el spot publicitario de un concurso de belleza gay, alegando que su religión no le permitía pasarlo. Ante ello, se realizó una denuncia policial de lo ocurrido, ente lo cual el periodista hizo las disculpas públicas a través de su programa en televisión y accedió a pasar dicho spot<sup>138</sup>. En este caso, fue alentador que el discriminador aceptara su culpa y se disculpara, lo que fue un ejemplo para el distrito de Marcona.

➤ Percepciones de discriminación por orientación sexual

De acuerdo a la población encuestada respecto a la discriminación sufrida por las personas de orientación sexual diferente, hay un buen porcentaje de personas que perciben que los homosexuales puedan ser los más discriminados, quizá de la misma manera que pueden ser los migrantes de la sierra<sup>139</sup>.

---

<sup>136</sup> Foro realizado por la CODEHICA el 31 de mayo del 2013.

<sup>137</sup> La DEMUNA asesoró e intervino en los casos siguiendo los mecanismos legales, logrando que dichas personas regresen a sus puestos de labores.

<sup>138</sup> Ver Anexo N° 19, del escaneo de la denuncia policial. Llama la atención que la discriminación por orientación sexual no se encuentra contemplada entre los supuestos del artículo 323 del Código Penal.

<sup>139</sup> Con respecto a la pregunta *¿a quienes consideran más discriminados en Ica?*, en el sector de zonas residenciales, el 75% de los encuestados consideran que son los homosexuales los más discriminados, en el sector de zonas populares el 31.6% de los encuestados también lo consideran. Para los estudiantes del colegio Data System's Ingenieros, el 40.6% de los que pertenecen a las zonas residenciales consideran que son los homosexuales los más discriminados y para el 64% de los adolescentes pertenecientes en los sectores de zonas populares también lo

Y un 80% de los adolescentes confirman haber presenciado este tipo de discriminación<sup>140</sup>.

## 2.4 Sectores donde se muestra la discriminación

### 2.4.1 La discriminación en el sector salud.

El derecho a la salud es inaccesible para algunos, debido a diferentes factores como son las barreras económicas, la falta de políticas públicas, etc. al punto que muchos ciudadanos perciben los servicios de salud como un “favor” que el Estado les otorga y no como un servicio y un derecho.

Muchos ciudadanos iqueños no pueden disfrutar del derecho a la salud debido a la discriminación que se presenta en sus diversas manifestaciones, como por ejemplo la situación de anemia en niños residentes en los distritos más vulnerables de la región Ica<sup>141</sup>.

De otro lado, estos sectores cuya población son los más pobres e ignorados sufren de una discriminación acumulada, pues la mayoría de ellos son pertenecientes a la parte de la sierra de Ica, de condición económica muy baja, sin acceso a los servicios de saneamiento, con falta de obras públicas y mejores establecimientos de salud. Pues los pocos centros de salud que se

---

consideran. Para los estudiantes del colegio San Luis Gonzaga de Ica, el 62.9% considera que son los homosexuales los más discriminados.

<sup>140</sup> Respecto a la pregunta *¿Has oído o visto a alguien tratar mal o haber hecho algún comentario negativo respecto a alguien por su orientación sexual?*, en el Colegio Data System's, el 78.1% de los alumnos encuestados pertenecientes a la zona de zonas residenciales lo afirmaba y el 80% perteneciente a las zonas de zonas populares igualmente lo afirmaron. En el colegio San Luis Gonzaga de Ica, el 85.5% afirmaba la respuesta.

<sup>141</sup> Según el INEI 2012, el estado nutricional de los niños menores de 5 años en Ica cercado es de 322 casos crónicos, 222 casos globales y 118 de casos agudos, de una evaluación de 5170 casos aproximadamente. En el caso de anemia en madres gesantes, el 21.85 sufre de anemia en el distrito de Ica cercado.

encuentran en dichos lugares carecen de un adecuado abastecimiento de instrumentos y materiales necesarios para una atención a los pobladores.

Estos problemas de discriminación en cuanto al ámbito de la salud se encuentran presentes, tal como se señala en las entrevistas realizadas a las autoridades del sector salud y las encuestas.

➤ Discriminación hacia el personal en los servicios de salud en Ica.

De acuerdo a la información brindada por EsSalud Ica, no ha habido quejas, reclamos o denuncias de discriminación de parte de los asegurados, pero existen asegurados que sí tienen expresiones discriminatorias hacia el personal de salud como médicos, enfermeras y personal administrativo al tildarlos de “serranos” e insultarlos.

La Oficina de Atención al Asegurado, informó que *“lo que hay es una discriminación inversa de manera verbal, pues son los propios asegurados que insultan a los médicos y al personal cuando hay demoras en las atenciones o porque al llegar demasiado tarde a su cita, el médico ya no los puede atender hasta el último turno”*<sup>142</sup>.

Igualmente, la Coordinadora de la Oficina de Servicio Social de Essalud Ica comentó que al ser ella afrodescendiente, en varias oportunidades le han llamado “negra creída” y “negra atorrante”<sup>143</sup>.

---

<sup>142</sup> Entrevista a la licenciada Martha Sullca, realizada en mayo del 2014.

<sup>143</sup> Entrevista a la Licenciada Jesús Noemí Lara Paredes, realizada en mayo del 2014.



Estas frases discriminatorias despectivas como “serrano”, “negra creída” o “negra atorrante” en Ica tienen una connotación fuerte de insulto y de superioridad. Lanzan el mensaje de que las personas de la sierra o afrodescendientes deberían estar al servicio de los asegurados de manera rápida, eficiente, servil, y se les considera inferiores.

➤ Discriminación presentada en los asegurados del SIS.

En el Seguro Integral de Salud (SIS)<sup>144</sup> también existen problemas de discriminación, pues si bien su finalidad es financiar prestaciones de salud para los peruanos de bajos recursos económicos, a veces en el trámite de dicha afiliación o en el servicio brindado se manifiesta discriminación.

Es de notar que el principio de no discriminación del SIS consiste en “*ser tratado con respecto a su dignidad, intimidad y sus derechos fundamentales*”, y “*no ser rechazado ni discriminado por el establecimiento de salud, por ser afiliado al SIS o por su condición socioeconómica, raza, edad, sexo o estado de salud*”<sup>145</sup>.

Pese a este principio, existen reclamos constantes de parte de los asegurados del SIS, se dan debido a la negativa de afiliación por parte del personal del SIS, por cobros indebidos para la afiliación, y atención de

---

<sup>144</sup> Aparece a partir del 2002 con la Ley de creación N° 27657, surgiendo de la integración del Seguro Escolar Gratuito y el Seguro materno infantil.

<sup>145</sup> Carta informativa del SIS sobre los Derechos del asegurado al Seguro Integral de Salud (SIS), donde se señala los 10 derechos del asegurado, en el cual el principio de no discriminación pertenece al tercer derecho, el de recibir atención de salud de calidad.

manera discriminatoria, pues el personal de salud atiende primero a los que pagan y al último a los del SIS<sup>146</sup>.

Respecto a la negativa de afiliación del SIS, existe discriminación en la demora de las afiliaciones de sectores a los que sí van dirigido el SIS, como es el caso del asentamiento humano “Los Pollitos”, pueblos jóvenes Hilda Salas y Señor de Luren y hasta el año 2014 aún no se terminaba con la afiliación total de los pobladores de dichas zonas, pese a ser poblaciones prioritarias<sup>147</sup>.

Otro ejemplo de discriminación es el caso de los trabajadores de las agroindustrias, quienes en su gran mayoría son personas pobres, con un nivel de educación bajo, y migrantes de la sierra y selva que vienen a Ica en busca de trabajo y mejora de su calidad de vida<sup>148</sup>.

Estos trabajadores en principio les corresponden contar con el seguro de EsSalud porque las normas laborales del sector agrario así lo exigen, y por ende no podrían ser afiliados al SIS. Sin embargo, como los trabajadores no son permanentes o frecuentes, sino que trabajan por campañas, no tienen las aportaciones seguidas a EsSalud, por lo que tampoco pueden acceder a este servicio de salud en la realidad.

---

<sup>146</sup>Nota: Información brindada por representantes de la Unidad desconcentrada Regional de Ica del SIS, entrevistas realizadas el 15 de mayo de 2013 y 24 de enero de 2014.

<sup>147</sup> Lugar que alberga a la mayoría de la población víctima de la violencia política. Y con Decreto Supremo N° 006-2006 del 21 de marzo de 2006, se establece la ampliación de las prestaciones de salud del SIS a las víctimas de la violencia política del Perú (1980-2000).

<sup>148</sup> Muchos de ellos no han acabado sus estudios escolares, y no es requisito para trabajar en las agroexportadoras de Ica tener la secundaria completa.

Los funcionarios del SIS en Ica señalan que no es posible la afiliación del SIS a los trabajadores de las agroindustrias por considerarlos que ellos cuentan con el seguro EsSalud al que deben ser afiliados por su empresa.

En base a la información brindada por los representantes del SIS y a mi experiencia personal en la atención como afiliada al SIS, respecto a la disponibilidad de dicho servicio es deficiente, pues no hay un buen número de establecimientos de salud, ni de personal médico, ni de fichas o formularios de citas, con lo cual el servicio simplemente en el momento requerido no se brinda<sup>149</sup>.

Como conclusión final del servicio SIS, podemos afirmar que la población que utiliza este servicio, también sufre una discriminación desde su afiliación hasta su tratamiento, es decir, que para este grupo excluido<sup>150</sup> se le da lo último en servicio de salud.

➤ Condiciones Sanitarias y la discriminación ambiental.

En la ciudad de Ica, muchas poblaciones pobres como las zonas populares señaladas anteriormente cuentan con condiciones insalubres como es la falta de servicios de saneamiento como es el acceso al agua y desagüe, por lo que sufren contaminación y/o problemas nutricionales.

---

<sup>149</sup> En una visita al Centro de Salud La Palma, la encargada de admisión, comunicó a los pacientes afiliados al SIS que no podían sacar citas debido a que se les había agotado los formularios de citas-SIS, y que la única forma de atenderlos era a través del pago normal de consulta (S/.3.50). Ante lo cual un padre de familia de condición humilde señaló lo siguiente "*no puedo pagar señorita, tengo que atender a mis tres hijos y ayer me dijeron lo mismo, como ¿no tienen formularios desde ayer?*". Ante lo cual la encargada respondió que si bien le habían traído nuevos formularios, ellos se volvieron a agotar.

<sup>150</sup> Personas que sufren de discriminación acumulada, pues en principio no pueden acceder a un servicio de salud tipo EsSalud o uno particular por factores económicos, laborales, sociales, geográficos, etc.

Así como la educación y la salud son indispensables para el bienestar de una persona, el acceso a infraestructura y servicios básicos también lo es. Pues las condiciones sanitarias son fundamentales para mantener la salud de las personas, por lo que para evaluarlas se requiere de dos variables, la primera es el acceso al agua potable, y la segunda es la disponibilidad de un sistema de eliminación de excretas.

Cuando un grupo de personas se ven excluidas del acceso a los servicios públicos de saneamiento, planeamiento, infraestructura y desarrollo privado por ser pobres, vivir en zonas marginadas, tener un origen étnico diferente, etc. nos encontramos ante una “*discriminación ambiental*”, la cual es resultado de una discriminación sistémica históricamente institucionalizada<sup>151</sup>.

Según la información del INEI, la población que cuenta con acceso a los servicios de saneamiento mejorado, en el departamento de Ica entre el 2004 y 2011 es de un 60.9% a un 83.6%, lo que significa que existe un 16.4% que no accede a estos servicios en todo el departamento de Ica.

Muchos asentamientos humanos de Ica tienen agua y desagüe recientemente, tal como lo confirma el Subgerente de Operaciones de la Gerencia Técnica de la EPS EMAPICA S.A<sup>152</sup>, quien nos informó que de acuerdo a las zonas estudiadas, el pueblo joven Señor de Luren cuenta con agua desde 1987 y desagüe desde el 2006<sup>153</sup>, el caserío de Cachiche

---

<sup>151</sup> Taillant, Jorge Daniel. “Discriminación ambiental” [documento en línea]. Centro de Derechos Humanos y Medio Ambiente. Noviembre 2000. < <http://wp.cedha.net/wp-content/uploads/2011/05/Discriminaci%C3%B3n-Ambiental-J.D.-Taillant.pdf>>. [Consulta: 02 de mayo de 2014].

<sup>152</sup> Entrevista al Ing. Juan Cucho Gavilán, subgerente de Operaciones de la Gerencia Técnica “E.P.S EMAPICA S.A”, realizada el 13 de noviembre de 2013.

<sup>153</sup> Sin embargo, hasta la fecha aún faltan etapas de dicho asentamiento humano para instalar el desagüe.

cuenta con agua por horas desde el año de 1996 y desagüe desde el 2010, el pueblo joven Hilda Salas cuenta con agua y desagüe desde el 2009 y el asentamiento humano Los Pollitos cuenta con agua y desagüe recién desde el año 2011.

Por el contrario, las zonas residenciales cuentan con los servicios de saneamiento desde el inicio en que se ponen en venta las viviendas.

Respecto a ello, podemos decir que la exclusión de los servicios de saneamiento por muchos años a ciertos grupos es una forma de discriminación de parte del Estado y los gobiernos locales, la denominada “discriminación ambiental”. Asimismo, esta exclusión conlleva a que el derecho al acceso a la salud también sea restringida, pues las poblaciones estudiadas de los sectores populares tomadas como muestra de estudio, al no tener acceso al agua potable ni a un sistema de eliminación de excretas como es el desagüe, pone en riesgo su salud.

#### **2.4.2 La discriminación en el ámbito educativo.**

- Situación de los analfabetos.

En la provincia de Ica, a las estadísticas del INEI, en el 2011 existían 253 instituciones de educación inicial, 250 de educación primaria a menores, 98 de educación secundaria a menores, pero ninguna institución educativa de primaria o secundaria para adultos ni un centro educativo de alfabetización.

Asimismo, de acuerdo a las estadísticas del INEI, en el 2012 en todo el departamento de Ica existía un 3.1% de ciudadanos analfabetos de la

población total, de los cuales 1,2% eran hombres y 1.9% mujeres. Lamentablemente el PRONAMA llegó a alfabetizar solo a un 2.17% en el 2010 en toda la Región Iqueña, habiendo una población numerosa aun analfabeta, sobre todo de mujeres<sup>154</sup>.

➤ Embarazo de alumnas.

Se han producido varios casos de discriminación a estudiantes embarazadas a quienes las autoridades educativas separan del plantel. Pese a que existen normas claras y específicas, algunos colegios no las respetan, y aprovechando la ignorancia de algunos padres de familia respecto a los derechos de sus hijas, se vulnera el derecho a la igualdad y a la educación y, no hay sanciones al respecto.

En otro caso, en el colegio particular Data System's Ingenieros<sup>155</sup>, dos alumnas estuvieron embarazadas en periodos diferentes, la primera al iniciar el año escolar, y la segunda al finalizarlo. Las autoridades del colegio comunicaron a los padres que debían retirar a sus hijas por dar un mal ejemplo a los demás alumnos. Los padres de la primera alumna (de origen de la sierra y con condiciones económicas bajas) acataron dicha disposición sin protesta alguna y estaban muy avergonzados. En el otro caso, los padres (iqueños netos, de tez blanca y profesionales) se negaron a retirarla de la escuela amenazando denunciar al colegio, por lo cual la segunda alumna culminó sus estudios.

<sup>154</sup> INEI. Sistema de Información Regional para la toma de decisiones. En: <<http://webinei.inei.gob.pe:8080/SIRTOD/#app=8d5c&49c3-selectedIndex=1&93f0-selectedIndex=1>> [Visitada el 01 de junio de 2015].

<sup>155</sup> Nota: Mi persona fue testigo de los casos debido a que yo era compañera de aula de dichas alumnas.

En otro caso, los padres de familia presentaron una denuncia y después que los representantes del Ministerio Público se acercaron al colegio a conversar, se solucionó el problema a través del reingreso de la alumna a las aulas sin llegar al Poder Judicial<sup>156</sup>. El Ministerio Público, aunque el caso estaba comprobado, prefirió archivarlo, tomando en cuenta que la denuncia hubiera sido una experiencia humillante para la víctima si revive el problema.

➤ Algunos casos presentados de discriminación.

En el año 2010 se presentó el caso de un niño con problemas en la sangre, por lo que el Colegio en el que estudiaba no le permitía salir al recreo por temor a que se cayera o golpeará afectando su problema de salud. Para lo cual los padres se quejaron aludiendo que era discriminación, pero el caso fue archivado por falta de pruebas. Pese a ello, el colegio presentó un documento donde se aludía que la profesora del niño lo sacaba a pasear al niño en el recreo pero cogido de la mano<sup>157</sup>.

Ante la denuncia, si bien el caso fue archivado, la Comisión Permanente de Procesos Administrativos de la Dirección Regional de Educación dio la recomendación de tener un patio adecuado para los niños que no sea riesgoso para su integridad.

➤ Percepción de la discriminación dentro de las aulas.

---

<sup>156</sup> Nota: Información brindada por la Unidad de Víctimas del Ministerio Público en la entrevista a la Abogada Anamelba Ramírez, realizada en julio de 2013.

<sup>157</sup> Nota: Información brindada por la Comisión Permanente de Procesos Administrativos de la Dirección Regional de Educación

De acuerdo a los encuestados, se considera que los niños en las escuelas son discriminados por su color de piel, tanto para los adultos de las zonas residenciales con un 68%, y en las zonas populares, con un 52%. Y los propios alumnos encuestados de las zonas residenciales, con un 72%, y los de los sectores populares con un 76%, también lo consideran<sup>158</sup>.

En el caso de la discriminación por el origen de los niños, tanto las zonas residenciales, con un 59%, y las zonas populares, con un 73% consideran que los niños en las escuelas son discriminados por su lugar de origen. Y los propios alumnos encuestados, de las zonas residenciales, con un 58%, y los de los sectores populares, con un 60%, también lo consideran<sup>159</sup>.

Y en el caso de la discriminación por el lugar de residencia de los niños<sup>160</sup>, tanto el sector de zonas residenciales, con un 59%, y el sector de zonas populares, con un 68% considera que los niños en las escuelas son discriminados por su lugar de residencia. Y los propios alumnos encuestados, de la zona residenciales, con un 51%, y los de los sectores populares, con un 58%, también lo consideran.

---

<sup>158</sup> Respecto a la pregunta *¿considera que los niños en las escuelas de Ica son discriminados por el color de su piel?*, en el sector de zonas residenciales, el 68.2% afirmaban la respuesta pero un 9% no sabía que responder; el 52.6% del Sector de zonas populares también afirmaba la discriminación por el color de la piel en los niños, pero un 10.5% prefirió no responder. En el Colegio Data System's, el 72% de los alumnos encuestados pertenecientes a las zonas residenciales lo afirmaba y el 76% perteneciente a las zonas populares igualmente lo afirmaron. En el colegio San Luis Gonzaga de Ica, el 80.6% afirmaban la respuesta.

<sup>159</sup> Respecto a la pregunta *¿considera que los niños en las escuelas son discriminados por su lugar de origen?*, en el sector de zonas residenciales, el 59.1% afirmaban la respuesta pero un 9.1% no sabía u opinaba; el 73.7% del Sector de zonas populares también lo afirmaba. En el Colegio Data System's, el 58% de los alumnos encuestados pertenecientes a las zonas residenciales lo afirmaba y el 60% perteneciente a las zonas populares igualmente lo afirmaron. En el colegio San Luis Gonzaga de Ica, el 72.6% afirmaba la respuesta.

<sup>160</sup> Respecto a la pregunta *¿considera que los niños en las escuelas son discriminados por su lugar de residencia?*, en el sector de zonas residenciales, el 59.1% afirmaban la respuesta pero un 4.1% no sabía o no opinaba; el 68.4% del Sector de zonas populares también lo afirmaba pero un 5.3% no sabía o no opinaba. En el Colegio Data System's, el 51.5% de los alumnos encuestados pertenecientes a la zona de zonas residenciales lo afirmaba pero un 9.1% no sabía u opinaba y el 58% perteneciente a las zonas populares igualmente lo afirmaron. En el colegio San Luis Gonzaga de Ica, el 61.3% afirmaba la respuesta.



Estos porcentajes mayoritarios confirman la percepción de adultos y adolescentes sobre la discriminación que se sufre en las aulas.

Inclusive, mientras desarrollábamos la encuesta, uno de los profesores más prestigiosos de Ica en el área de matemática<sup>161</sup> evidenció sus prejuicios negativos hacia la población afrodescendiente y de ascendencia indígena, frente a los estudiantes<sup>162</sup>.

Como vemos, de acuerdo a los encuestados tanto a adultos como a los propios alumnos de los colegios, se puede afirmar que existe discriminación dentro de las escuelas, ya sea por parte de los mismos alumnos o por parte de los directores en el caso de las adolescentes embarazadas, o por parte de los profesores, pero lamentablemente estos casos no suelen ser denunciados. Ello puede deberse a que sea visto como algo “natural”, que siempre existió y que de repente “así debe ser”, pues la falta de denuncias o quejas dentro de las instituciones así lo demuestran.

#### **2.4.3 La discriminación en el ámbito laboral.**

De acuerdo al Censo Nacional 2007, los resultados de la población censada en el departamento de Ica fue de un 10.5% de empleados, 13.6% de obreros, 12.5% de trabajadores independientes, 1.2% de trabajadores familiares y 0.8% de empleadores del hogar<sup>163</sup>.

---

<sup>161</sup> Nota: Durante la realización de las encuestas, en el Colegio Particular Data System´s Ingenieros, el Profesor Neptalí Flores demostró sus prejuicios discriminatorios.

<sup>162</sup> . Respecto a la pregunta de si “*los migrantes de la sierra habían traído progreso a Ica*” el movió la cabeza como un “no”, y cuando se dio la pregunta si “*la delincuencia que se vive en Ica se debe a los serranos y negros*”, asintió afirmativamente su cabeza.

<sup>163</sup> En la provincia de Ica, existe una población empleada de 5.4%, obrero de 6.1%, 5.5% de trabajadores independientes, y 0.5% de trabajadores familiares.

Los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) sobre Condiciones de Vida y Pobreza realizada por el INEI en el 2011 fue que la Población en Edad para Trabajar (PET)<sup>164</sup> para la región Ica sumó 555342 personas (el 78.2% de la población total iqueña), pero solo un 73.1% pertenece a la población económicamente activa (PEA), y un 26,9% pertenece a la población inactiva. De la PEA en Ica, según dicha encuesta el 96% se encontraba trabajando, pero un 4% se encontraban en una búsqueda activa de trabajo<sup>165</sup>.

Llama la atención que la mayor parte de la población inactiva<sup>166</sup> de Ica corresponde a las mujeres (70,4%). Es decir 7 de cada 10 mujeres en Ica no trabaja.

De otro lado, siguiendo los resultados de la ENAH 2011, el 88,9% de la PEA ocupada se encuentra en el área urbana y un 11.1% en el área rural de la región. Lo que explicaría la migración a las ciudades en busca de mejores oportunidades laborales.

Según el análisis del nivel educativo alcanzado, las personas con nivel primario son los que registran mayor tasa de desempleo (5,8%), y el grupo de 14 a 29 años desempleado concentró el 7,9%.

---

En el distrito de Ica Cercado, existe una población empleada de 3%, obrero de 1.2%, 2.3% de trabajadores independientes, y 0.19% trabajadores familiares.

<sup>164</sup> De acuerdo al Convenio 138 de la OIT, la PET en el Perú se considera a todas las personas de 14 años a más de edad aptas según su edad para ejercer funciones productivas.

<sup>165</sup> Ver Anexo 20.

<sup>166</sup> La población inactiva se refiere a amas de casa, estudiantes, rentistas y jubilados, es decir, aquellas personas que no trabajan ni se encuentra en búsqueda de empleo.

En lo referente a la calidad del empleo en la Región Ica<sup>167</sup>, de cada 10 trabajadores asalariados, 4 no cuentan con contrato, y laboran más de 48 horas. Asimismo, el 69.5% de los trabajadores asalariados están afiliados a un seguro de salud, y un 73.4% se encuentran afiliados a un sistema de pensiones de jubilación<sup>168</sup>.

De otro lado, las empresas medianas y grandes concentran el 88% de los trabajadores. Al 2011, las empresas de más de 50 trabajadores en el rubro extractivo e industria manufacturera tienen el 57,3% y el 24,5% respectivamente de trabajadores<sup>169</sup>.

Respecto a las características educativas de la Población Económicamente Activa (PEA), según el área de residencia, los de área urbana de Ica alcanzaron un 27.3% en el nivel educativo superior, mientras que en el área rural solo un 13.4% de la población ocupada. Por ello el menor acceso a los niveles de educación superior conduce a permanecer en una situación de exclusión o marginalidad y tener una precaria inserción laboral<sup>170</sup>.

➤ Discriminación presentada.

En los inicios del boom de la agroexportación, las empresas agroexportadoras, trataron mal al personal, en condiciones desfavorables.

Las condiciones eran de verdadera explotación, con jornadas de 12 a 14

---

<sup>167</sup> Ibíd. Pág. 30.

<sup>168</sup> "Diagnóstico Socio económico Laboral de la Región Ica" Observatorio Socio Económico Laboral de la Región Ica. Primera Edición Octubre 2012.

<sup>169</sup> Las agroindustrias pertenecen a estos rubros.

<sup>170</sup> Ibíd. Pág. 57 y 58.

horas diarias, pagos irrisorios, contratos mediante “enganchador”<sup>171</sup>, sin seguridad social, sin boletas de pago, con despidos arbitrarios, ignorando los derechos de los trabajadores y lesionando su dignidad, lo que configuraría un acto de hostilidad considerándolo como discriminatorio<sup>172</sup>. Sin embargo, gracias a las denuncias de los trabajadores y de algunas ONG’s, se ha tratado de mejorar las condiciones laborales<sup>173</sup>.

Asimismo, la representante de la CODEHICA, nos mencionó también que hay denuncias en su institución por falta de seguridad en el trabajo y ofrecimiento sexuales a las mujeres migrantes de parte de los capataces<sup>174</sup>.

Por otro lado, se dice que en Ica se ha pasado de agricultura a agroexportadora, pero la figura del “patrón” sigue siendo la misma, donde se ha hecho de la discriminación una convivencia. Ello debido a que existen muchas quejas de los trabajadores de las agroexportadoras y aun no son resueltas<sup>175</sup>.

Estas quejas laborales se dan por pagos atrasados<sup>176</sup>, malas condiciones laborales y falta de conocimiento de sus derechos. Asimismo, si bien hoy ya no trasladan a los trabajadores en camiones, ahora los trasladan en ómnibus viejos que están en desuso<sup>177</sup>.

---

<sup>171</sup> El “enganchador” o “jalador” es aquella persona que se encarga de conseguir a un número de trabajadores, ofreciendo dicho número de trabajadores a las empresas agroindustrias, solicitando S/. 2.00 (dos nuevos soles) adicionales por cada trabajador conseguido.

<sup>172</sup> Nota: Información encontrada en la “Memoria 2012” elaborado por la CODEHICA por su aniversario N° 30.

<sup>173</sup> Nota: Información brindada por la Gerente de Desarrollo Social del Gobierno Regional de Ica.

<sup>174</sup> Abogada Mercedes Alcántara Vásquez.

<sup>175</sup> Director Regional de Turismo y Artesanía de Ica, Economista Julio Valenzuela Pelayo.

<sup>176</sup> En febrero de 2014, escuché por Radio La Achirana de Ica, la denuncia pública contra el “Fundo Huarangal” ubicado en el distrito de Pueblo Nuevo, por motivo de reiterados pagos a destiempo.

<sup>177</sup> Ahora son trasladados en buses en desuso de transporte público de Lima.

Dentro de las malas condiciones laborales, el funcionario del Gobierno regional agrega que los trabajadores no conocen bien sus derechos laborales ni cómo reclamar, y es que el Ministerio de Trabajo no los capacita debidamente<sup>178</sup>.

Con los testimonios recogidos, se puede afirmar que la discriminación en el ámbito laboral en Ica existe, ya sea manifestada en las malas condiciones laborales o en los pagos a destiempo. Ello se debe a que como los que sufren dicha discriminación son mayoritariamente personas migrantes de la sierra y con un nivel educativo y socioeconómico bajo o muy bajo, lo que lleva a que no hagan respetar sus derechos.

Lo más lamentable es que esta situación es conocida por las autoridades y al parecer se hacen de la vista gorda. Y ello es porque el tema de la discriminación en Ica puede ser visto como algo “natural”, como lo habíamos mencionado antes.

Es sorprendente que en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo pese a tener conocimiento de las condiciones laborales en que eran transportados los trabajadores de las agroindustrias, como eran los camiones sin techos y sin asientos, transportaban a los trabajadores parados o sentados en el piso del camión<sup>179</sup>, no denunciaron ni tomaron cartas en el asunto de manera de oficio.

---

<sup>178</sup>En la entrevista al Economista Julio Valenzuela, Director Regional de Turismo y Artesanía, mencionó que: “(...) El Ministerio de Trabajo no da capacitaciones a los trabajadores de las agros sobre sus derechos y que hacer en caso de algún problema o reclamo, imagínate las agros tienen entre mil y dos mil trabajadores divididos en grupos y hay capataces que los dirigen y estos a veces tienen la función de hacer los pagos y no cumplen pues (...)”.

<sup>179</sup> Hace unos 5 años aproximadamente la situación cambió, hoy los transportan en ómnibus.

Por otro lado, la Dirección Regional del Ministerio de Trabajo de Ica, reconoce que es de su conocimiento que las empresas a través de sus requerimientos de personal prefieren a personas jóvenes, poniendo límites de edad, bajo el argumento que “son más manejables”, y algunas empresas de Ica solicitan secretarías entre los 23 y 31 años de edad<sup>180</sup>. Lo peor del caso es que dicho límite se encuentra en el mismo formato del Ministerio de Trabajo, lo cual se encuentra prohibido<sup>181</sup>.

Es impactante también conocer que los mismos formatos son elaborados por el propio Ministerio de Trabajo. Asimismo, es lamentable que las mismas autoridades de dicho Ministerio tengan conocimiento que las empresas prefieran a personal joven por ser “más manejables”, y no realice ninguna política para mejorar dicho panorama.

- Percepción de la discriminación en el ámbito laboral.

El 68% y el 86% de los encuestados en las zonas residenciales y zonas populares respectivamente, afirman que los blancos de las primeras zonas tienen mejores oportunidades laborales y que el color de piel juega un rol importante en las solicitudes de buena presencia y foto a color<sup>182</sup>.

---

<sup>180</sup> Entrevista al Abogado Enrique Ramos Berrocal, Representante de la Dirección Regional del Ministerio de Trabajo de Ica realizada en mayo de 2013.

<sup>181</sup> Ver Anexo 21.

<sup>182</sup> En las encuestas realizadas respecto a la pregunta *¿Considera a los habitantes blancos y de buen lugar de residencia que tienen mejores oportunidades laborales?*, en el Sector de zonas residenciales, el 86.4% afirmaban la respuesta; el 68.4% del Sector de zonas populares considera que los blancos de buenas zonas tienen mejores oportunidades laborales.

Respecto a la pregunta *¿Juega un rol importante el color de piel cuando solicitan "buena presencia" y "foto a color"?*, en el Sector de zonas residenciales, el 72.7% afirmaba la respuesta; el 73.7% del Sector de zonas populares también acepta que el color de piel juega un rol importante en las solicitudes de buena presencia y foto a color.

Asimismo, un 47% de los estudiantes de colegios afirman que sus padres piensan que las personas “blancas” y que viven en zonas residenciales tienen acceso a mejores empleos<sup>183</sup>. Ello confirma el prejuicio interiorizado en la asociación de ver a las personas blancas y que vivan en dichos lugares con el éxito laboral y profesional.

El 45% y el 84% de los encuestados de las zonas de los sectores residenciales y populares respectivamente, consideran que los trabajadores en las agroindustrias son discriminados por el color de su piel, su lugar de origen y su lugar de residencia<sup>184</sup>.

Como vemos, de acuerdo a los encuestados, se puede afirmar que por un lado, hay una percepción natural que los blancos y que a la vez viven en buenas zonas tienen acceso a mejores empleos, y de otro lado, existe discriminación dentro de las empresas agroindustriales tanto por origen y lugar de residencia, quizá más que por el color de piel, pero lamentablemente no son denunciados<sup>185</sup>.

## 2.5 Desconocimiento de información en caso de sufrir discriminación

---

<sup>183</sup> Respecto a la pregunta *¿Mis padres piensan que las personas “blancas” y que viven en “buenas zonas” tienen acceso a mejores empleos?*, En el Colegio Data System´s, el 45.3% de los alumnos encuestados pertenecientes a las zonas residenciales lo afirmaba y el 38% perteneciente a las zonas populares igualmente lo afirmaron. En el colegio San Luis Gonzaga de Ica, el 56.5% afirmaba la respuesta.

<sup>184</sup> Respecto a la pregunta *¿considera que los trabajadores en las agroindustrias son discriminados por el color de su piel?*, en el Sector de zonas residenciales, el 45.5% afirmaban la respuesta, pero un 13.6% no sabía que responder; el 52.6% del Sector de zonas populares también afirmaba la discriminación por el color de la piel en las agroindustrias, pero un 21.1% prefirió no responder.

Respecto a la pregunta *¿considera que los trabajadores en las agroindustrias son discriminados por su lugar de origen?*, en el Sector de zonas residenciales, el 54.5% afirmaban la respuesta, pero un 9.1% prefirió no responder; el 84.2% del Sector de zonas populares también afirmaba la discriminación por el lugar de origen en las agroindustrias. Respecto a la pregunta *¿considera que los trabajadores en las agroindustrias son discriminados por su lugar de residencia?*, en el Sector de zonas residenciales, el 63.6% afirmaban la respuesta, pero un 9.1% no sabía que responder; el 63.2% del Sector de zonas populares también afirmaba la discriminación por el lugar de residencia en las agroindustrias, pero un 10.5% prefirió no responder.

<sup>185</sup> Al realizar las encuestas, muchos manifestaron que los blancos y que viven en buenas zonas generalmente tienen vara, o se ayudan entre ellos.

Al analizar los distintos tipos de discriminación existentes en Ica, tanto en la ciudad y en algunas provincias, me atreví a preguntar lo evidente a los encuestados, como es: *¿en caso de sufrir algún tipo de discriminación, sabe dónde denunciarlo?*

En el sector de las zonas residenciales, el 82.8% no conocía donde denunciar, siendo el porcentaje menor en las zonas populares (63.2%). En el Colegio Data System's, el 86% de los alumnos encuestados pertenecientes tanto a las zonas residenciales como a las zonas populares admitió no tener conocimiento. Y en el colegio San Luis Gonzaga de Ica, el 69.4% indicó no conocer el lugar de denuncia.

De los que señalaban tener conocimiento de donde denunciar indicaba a la comisaría policial como autoridad competente, otros señalaban a la DEMUNA, pero nadie indicó a la Defensoría del Pueblo o a INDECOPI.

Es entendible ahora que otro motivo de la ausencia de denuncias ante casos de discriminación es el gran desconocimiento de donde denunciar, ante qué autoridad, y cómo realizarlo.

### **III. LA DISCRIMINACIÓN EN EL PROCESO DE RECONSTRUCCIÓN POSTERIOR AL TERREMOTO DEL 2007**



El 15 de Agosto del 2007 a las 6:41pm se produjo en el departamento de Ica un terremoto de 7,9 grados según escala de Richter, que ocasionó en la ciudad de Ica la muerte de 393 personas y la destrucción de 58118 viviendas<sup>186</sup>. En los meses siguientes, la reacción estatal frente a este terrible fenómeno natural evidenció los patrones de discriminación existentes en la región Ica.

Los desastres naturales ocurren en el mundo de manera cíclica, trayendo como consecuencia destrucción de viviendas, heridos y muertos, además de cuantiosas pérdidas materiales<sup>187</sup>. En la mayoría de casos, la adecuada labor de prevención y atención posterior pueden ser claves para minimizar o reducir las víctimas fatales y los daños materiales.

En el caso de los sismos, los especialistas afirman que existen tres fases para afrontar las consecuencias, la fase emergencia, la fase de transición (entre las fases de emergencia y de reconstrucción), y la fase de reconstrucción<sup>188</sup>.

La fase de emergencia consiste en el rescate de vidas y ayuda médica inmediata, instalación de refugios para los damnificados, atender los cuerpos de las víctimas, recabar donaciones en efectivo, distribuir ayudas alimenticias, restaurar servicios públicos críticos, evaluación de las necesidades de emergencia, recolección de datos de base, manejo de riesgos, etc.

---

<sup>186</sup> Afectación de viviendas según el Ministerio de Vivienda, Construcción y saneamiento. (Ver anexo 23).

<sup>187</sup> Según el Balance y Plan de Reconstrucción de FORSUR, de acuerdo a las estimaciones del Ministerio de Economía y Finanzas, sólo el costo de la reconstrucción de la infraestructura pública asciende a US\$ 220,7 millones, siendo los sectores más afectados educación (US\$68,99 millones), saneamiento (US\$ 49,64 millones) y transporte (US\$ 33 millones), sin contar los daños en viviendas y en otras instalaciones privadas.

<sup>188</sup> "Haití, respuesta y experiencia del Banco Mundial", [documento en línea]. <<http://siteresources.worldbank.org/INTLACINSPANISH/Resources/HAITI-MS-es.pdf>> [Consulta 24 de abril de 2014].

La fase de transición consiste en planificar, movilizar recursos, aprovechar y fortalecer las capacidades de las personas y organizaciones, consolidar la gobernabilidad, facilitar la comunicación social, rendir cuentas y evitar la reproducción de riesgos.

Y la fase de reconstrucción consiste en la ejecución de las obras planificadas en base a lo trabajado en la fase de transición, como son la entregas de compensaciones a las personas que sufrieron pérdidas, se restablecen los servicios básicos y las actividades económicas y sociales.

En esta tesis analizaremos especialmente cómo se manifestó la discriminación en el proceso de reconstrucción luego del sismo, donde muchos damnificados fueron no solo afectados al quedarse sin viviendas, sino que además sufrieron de acciones discriminatorias de parte de las autoridades estatales.

### **3.1 Proceso de reconstrucción: trato diferenciado.**

#### **3.1.1 Problemas jurídicos y problemas en la actuación del Estado presentados en el proceso de reconstrucción.**

El Estado, de acuerdo a la interpretación del Tribunal Constitucional citada en el primer capítulo, tanto en sus normas, políticas públicas, y en su actuación, debe regirse por los principios de derecho a la igualdad y no discriminación:

Sin embargo, el Estado peruano en la tarea de afrontar las consecuencias del terremoto, cayó en prácticas discriminatorias de diversa índole, que tuvieron consecuencias desfavorables para los más pobres<sup>189</sup>.

---

<sup>189</sup> Pollarolo Giglio, Pierina. "Agenda pendiente de reformas en el Perú", [documento en línea] CONFIEP. <[http://www.confiep.org.pe/facipub/upload/publicaciones/1/1523/3\\_agenda\\_pendiente\\_en\\_modernizacion\\_del\\_estado.pdf](http://www.confiep.org.pe/facipub/upload/publicaciones/1/1523/3_agenda_pendiente_en_modernizacion_del_estado.pdf)> [Consulta en septiembre 2009]. Para la autora, los principales obstáculos para un Estado moderno son: la poca

Entre los principales problemas que se presentaron de forma general en las tres fases del proceso de reconstrucción fueron los siguientes:

✓ Caos normativo

Un problema relevante que se dio en el proceso de reconstrucción fue el caos normativo en cuanto a funciones y procesos que debían seguir las instituciones públicas. El desorden, la desactualización, los vacíos y contradicciones crearon una mayor inseguridad para los funcionarios y ciudadanos, facilitando la corrupción y originando serios perjuicios para los damnificados.

Un ejemplo concreto fue el decreto de urgencia Decreto Supremo N° 023-2007<sup>190</sup>, cuyo artículo 1° señala: "Otórguese ayudas económico - sociales a la población damnificada que han sufrido pérdidas humanas y materiales en los sismos ocurridos el día 15 de agosto de 2007 (...)"<sup>191</sup>. Así el artículo 2° señala que dichas ayudas económico-sociales consisten en "Subvención destinada a sufragar los gastos de sepelio de las personas víctimas del terremoto ocurrido el 15 de agosto de 2007, por el monto de Mil y 00/100 Nuevos Soles (S/. 1 000,00), subvención destinada a aliviar el efecto de la destrucción total de las viviendas a consecuencia del terremoto ocurrido el 15 de agosto de 2007, por el monto de Seis Mil y 00/100 Nuevos Soles (S/. 6 000,00)".

---

transparencia e insuficiente rendición de cuentas, la relación burocrática con el ciudadano, la organización poco racional y funcionamiento burocrático, la inexistente real política de recursos humanos en el Estado y el proceso de descentralización poco enfocado en la mejora del desempeño del aparato estatal.

<sup>190</sup> Publicado el 16 de agosto de 2007.

<sup>191</sup> Subrayado propio.

En primer lugar la norma no define exactamente quién es un damnificado respecto a la destrucción de una vivienda, es decir a quién corresponde el beneficio económico señalado. Respecto de un mismo inmueble se puede interpretar que los damnificados podrían ser los actuales poseedores, los propietarios con títulos, aunque no vivan en el predio, o los inquilinos, es decir, se puede interpretar que los afectados son personas muy diferentes y, en algunos casos, inclusive en conflicto, sin que quede claro lo que la norma quiere precisar. Esta imprecisión normativa termina dejando perjudicando precisamente a quienes se buscaba beneficiar.

Por otro lado el Decreto Supremo precisa que los beneficios económicos solamente se otorgarán cuando la vivienda haya sufrido una “destrucción total”. Esta frase origina también una confusión ante la realidad existente, ya que luego de un terremoto no necesariamente las viviendas se destruyen *totalmente*, sino que pueden quedar sin techos, sin algunas paredes, o con grandes rajaduras que llevan a ser inhabitables, etc. Es decir que a diferencia de un aluvión como fue el caso de Yungay en 1970, en que miles de viviendas quedaron sepultadas, en un terremoto las viviendas inutilizadas no quedan totalmente destruidas.

Por ejemplo, en una de las entrevistas realizadas, una habitante del caserío de Cachiche, manifestó que si bien su casa estaba inhabitable, los funcionarios de INDECI le indicaron que no le podían otorgar dicha subvención porque su vivienda no estaba totalmente destruida<sup>192</sup>. Añadieron que si quería recibir el bono, ella debía hacer demoler lo que quedaba de su casa, lo cual le llevaba a incurrir en un gasto muy grande, siendo la señora viuda y sin muchos recursos

---

<sup>192</sup> Entrevista realizada a una pobladora de Cachiche en septiembre de 2009. Mujer ama de casa de 60 años. Ver fotografía en el Anexo N° 22.

económicos, tal es así que aún la vivienda sigue inhabitable y ella nunca recibió el apoyo económico prometido. Situaciones similares se produjeron en muchos otros casos, sin que se tomaran medidas para solucionarlo.

Por lo tanto, el Decreto Supremo generó muchas dudas sobre quiénes eran damnificados y qué pasaba con los inmuebles destruidos parcialmente, pero que habían quedado inhabitables. No se sabía cómo INDECI debía interpretar la norma, ya que era esta institución la encargada de verificar y registrar el número de damnificados y viviendas para su posterior subvención<sup>193</sup>.

En realidad, estos problemas de improvisación legal se deben a la marcada indiferencia de las autoridades sobre la grave situación que vivían las víctimas del sismo, unida al desconocimiento sobre situaciones de orden cultural, económico, y social propias de nuestra realidad. Se comprueba así la desatención de las autoridades hacia las personas excluidas, víctimas de la mencionada discriminación ambiental. Los funcionarios en realidad no se preocupaban por enfrentar su situación y por eso, después del sismo, promulgaron normas imprecisas y mal redactadas.

- ✓ Falta de adecuación de la normatividad sobre propiedad.

La vulnerabilidad de la población se hizo evidente por la ausencia de títulos de propiedad, dado que el sismo evidenció la situación de precariedad en que vivían los más pobres, mientras el Estado no había hecho nada para formalizarlos.

---

<sup>193</sup> Nota: A manera de ejemplo, en cómo se respondían en la práctica a dichas dudas, Ver Anexo N° 23.

En el caso del asentamiento humano Los Pollitos, por ser un terreno invadido, ningún poblador contaba con título de propiedad de su vivienda inscrito en Registros Públicos. En el caso de pueblo joven Hilda Salas, si bien la mayoría contaba con título inscrito en Registros Públicos gracias a COFOPRI, hubo parte de dicha población que no fue beneficiada por la labor de dicha institución debido a que no todos cumplían con los requisitos exigidos del trámite u otros no vieron necesario realizar dicho trámite en su debido momento por falta de medios económicos.

En el caserío de Cachiche, algunos contaban con títulos de propiedad inscritos en Registros Públicos, pero la mayoría tenían las llamadas *hijuelas*, que son documentos antiguos que el Ministerio de Agricultura otorgó a los poseedores de una propiedad, que lamentablemente para los Notarios y los Registros Públicos carecen de validez. Sin embargo, para COFOPRI sí lo tenían, pues es una prueba de posesión para una posible prescripción adquisitiva<sup>194</sup>.

Los habitantes de los tres lugares que no tenían título de propiedad inscrito en Registros Públicos habían llegado a poseer su vivienda por las siguientes circunstancias: algunos la adquirieron celebrando contratos privados simples de compraventa; otros la heredaron de sus padres, abuelos y hasta tatarabuelos dividiéndose el bien entre los hermanos sucesores, unos sin interponer demanda de sucesión intestada de sus padres y otros en pleno proceso judicial de sucesión intestada y división y partición del bien. Otros simplemente poseen su vivienda desde hace varios años habiéndola adquirido a través de una invasión del terreno sin aparente dueño.

---

<sup>194</sup> Información obtenida de la entrevista realizada a un representante de COFOPRI en la investigación del año 2009.

En mi opinión las principales causas de la precariedad de dichos pobladores eran la falta de información de los trámites legales de propiedad y la falta de recursos económicos para realizarlos.

La falta de información de los trámites legales de propiedad se basó en el desconocimiento total de los Derechos Reales y las figuras jurídicas como posesión, propiedad, sucesión intestada, prescripción adquisitiva, escritura pública, etc.

Además un factor determinante, es que no contaron con los recursos económicos para tramitar el reconocimiento de su título o posesión de su vivienda en COFOPRI, notarías o en el Poder Judicial, debido a que se necesita pagar a ingenieros y abogados y derechos en la municipalidad que sumado es de alto costo.

✓ Obstáculos burocráticos

Otro serio problema que dificultó la ejecución de los proyectos de reconstrucción fueron los numerosos obstáculos burocráticos dentro de las instituciones públicas.

La burocracia se manifestaba en la mayoría de los procedimientos administrativos, porque los trámites se hacían complejos y onerosos, lo que ocasionaba costos injustificados a la producción de bienes y servicios y, en algunos casos, podían convertirse en obstáculos insalvables para los damnificados.

Un ejemplo se produjo en la etapa de saneamiento legal de los predios. Si bien COFOPRI brindaba apoyo en la zona de emergencia mediante envío de brigadas, la entrega de los títulos era muy lenta porque dicho organismo no contaba con el personal suficiente. Además, la competencia de COFOPRI se limitaba solo a la inscripción de la vivienda y, para que se pudiera llevar a cabo dicha inscripción, los damnificados debían realizar procedimientos o trámites previos en otras instituciones como la Municipalidad de Ica o notarías.

Los procedimientos previos a la inscripción podían ser la visación de planos o la declaratoria de fábrica, una sucesión intestada, declaratoria de herederos, etc. Es decir, que para ello debían invertir tiempo y dinero. Tiempo en ir diariamente a la Municipalidad de Ica para presionar a los funcionarios para que avancen en sus expedientes de trámite, y dinero pues tenían que pagar a los técnicos (topógrafos, ingenieros, abogados, etc.) para los procedimientos de saneamiento, lo cual era muy oneroso para familias sin los recursos necesarios<sup>195</sup>.

Un ejemplo de la falta de adecuación de los procedimientos burocráticos frente a la realidad es que en el pueblo joven Señor de Luren, donde la mayoría de los damnificados son personas desplazadas provenientes de la sierra y además quechuahablantes, el nombre que aparecía en sus partidas de nacimiento no coincidía con sus DNI debido a errores ortográficos de confusión entre la “e” y la “i”, ejemplo de Jeménez en vez de Jiménez, o Cataleno en vez de Catalino.

---

<sup>195</sup> *Ibíd.* Pág. 30.



Esta situación no era aceptable por los funcionarios estatales, por lo que los afectados debían viajar a su tierra de origen para cambiar la escritura en el registro civil, lo que en muchos casos era costoso<sup>196</sup>.

Esta situación demuestra la gran indiferencia de parte de las autoridades frente a esta problemática, pues ante una situación de emergencia, donde supuestamente se tenía la voluntad política de facilitar los trámites necesarios para brindar las ayudas a los damnificados, en los hechos ello fue irrelevante. Los errores ortográficos podían ser subsanados a través de otros documentos donde se verificara la identidad de las personas. Se debió pensar en facilitar la situación de los damnificados, no en complicarla.

✓ Problemas de corrupción

Si bien la corrupción es una situación muy extendida en el Perú, en los casos presentados de Ica demostraron un total desprecio por la grave situación que enfrentaban los ciudadanos damnificados. De esta manera fueron desviados fondos destinados a la reconstrucción de sus viviendas y a restablecer condiciones de vida digna.

Durante el proceso de reconstrucción, la corrupción se manifestó por la falta de transparencia y la insuficiente rendición de cuentas. Lo lamentable es que se producía mientras que los ciudadanos que no tenían los recursos económicos suficientes no podían acceder de manera eficiente a los trámites requeridos dentro de las instituciones públicas, excluyéndose a los más pobres que a la vez son los que sufren de discriminación acumulada.

---

<sup>196</sup> *Ibíd.* Pág. 26.

En aquellos años los hechos de corrupción fueron denunciados por diferentes medios de comunicación,<sup>197</sup> demostrándose que en tiempos de crisis se evidencia más la discriminación hacia ciertos grupos de personas, pues cuando algunos funcionarios se benefician personalmente están despojando a los más pobres del dinero que se le debía transmitir y se evidencia una manifestación de discriminación hacia estos grupos.

Varios de los entrevistados durante nuestra investigación señalaron que en su distrito hubo beneficiarios de la corrupción que establecieron un pequeño negocio con los bienes donados<sup>198</sup>.

Según los encuestados, esto se debe a que las autoridades ven su propia conveniencia. Así, un habitante del asentamiento humano “Los Pollitos” manifestó: *“En la urbanización el Bosque y Puente Blanco vive el que fue Gerente de la Municipalidad, y se empezaron a dar bonos a sus propios familiares, sin importarle el resto, felizmente nos enteramos y fuimos a hacerle lío a su casa y lo sacaron porque llegó hasta la televisión”*.

Este testimonio demuestra que después del terremoto, los habitantes de las zonas populares fueron también afectados psicológicamente porque ellos sentían cómo eran ignorados por las autoridades. Es decir, que a sabiendas de la dramática situación que vivían, buscaban beneficiar a sus propios familiares con los fondos asignados para los más pobres, lo cual fue muy indignante para ellos.

---

<sup>197</sup> El programa periodístico “Cuarto Poder” denunció que unos funcionarios del Banco de Materiales, entre gerentes y jefes de Lima e Ica, tenían sueldos superiores a 10 mil soles, y habrían obtenido créditos irregulares del mismo Banco de Materiales para las viviendas del proyecto Los Álamos en Lima, que se encuentran dentro del programa “Vivienda para todos” en pleno proceso de reconstrucción.

<sup>198</sup> Huber, Ludwig y Narvarte, Leonardo. “El Estado en Emergencia Ica 2007”. *Ibíd.*

Fue frecuente la decepción de los pobladores de las zonas populares de parte de las autoridades a nivel de gobierno central, pues de un lado se prometió públicamente que FORSUR fue creado para la reconstrucción de viviendas, y a la hora de la reconstrucción ello no fue así, debido a que solo se reconstruirían las infraestructuras de las instituciones del Estado, y que además de ello hubo corrupción.

Por ejemplo, un habitante de Cachiche señaló: *“Si conozco el FORSUR pero solo se encarga de hacer colegios, comisarías, y que de ellos dependían los bonos, pero hubo corrupción”*.

De otro lado, en una reunión de FORSUR se denunció públicamente la existencia de *“mafias de los módulos”*, pues en Pisco se habían distribuido alrededor de 1400 viviendas transitorias, llamadas módulos”, pero algunos funcionarios corruptos permitieron que algunas personas se aprovecharan de las circunstancias y adquirieran varias de ellas, con el objetivo de venderlas después<sup>199</sup>.

De otro lado, tenemos que, según el Decreto Supremo N° 023-2007<sup>200</sup> el INDECI estaba encargado de dictar las disposiciones en el otorgamiento de los Bonos 6000, en base a la base de datos del INEI<sup>201</sup>.

---

<sup>199</sup> *Ibíd.* Pág. 50.

<sup>200</sup> En su artículo 1° autoriza el Bono 6000 *“Otórguese ayudas económico - sociales a la población damnificada que han sufrido pérdidas humanas y materiales en los sismos ocurridos el día 15 de agosto de 2007 en el departamento de Ica (...)”*.

El artículo 2° señala que dichas ayudas económico-sociales consisten en *“(…), subvención destinada a aliviar el efecto de la destrucción total de las viviendas a consecuencia del terremoto ocurrido el 15 de agosto de 2007, por el monto de Seis Mil y 00/100 Nuevos Soles (S/. 6 000,00)”*.

Y el artículo 3° encarga al INDECI lo siguiente: *“Los Comités Distritales de Defensa Civil se encargarán de elaborar el padrón validado de la población damnificada cuyas viviendas hayan sufrido la destrucción total, sobre la base del registro consolidado por el INDECI a partir de la información recabada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI, en el censo realizado en las zonas afectadas por el sismo ocurrido el 15 de agosto de 2007, para los efectos del presente Decreto de Urgencia. El INDECI dictará las disposiciones orientadas para el otorgamiento de las ayudas económicas - sociales establecidas en la presente norma.”*

Luego de consolidar esta base de datos INEI debía remitir la lista de los jefes de hogar de viviendas “destruidas e inhabitables” a los alcaldes de las municipalidades. Asimismo, debía elaborar y remitir los formularios en blanco de las constancias de damnificado beneficiario a los alcaldes.

Un grave problema fue que los alcaldes tenían la potestad de incluir como beneficiarios a quienes creían conveniente. Según señalaron los medios de comunicación y muchos ciudadanos, varios alcaldes incluyeron a sus amistades y familiares entre los damnificados, aunque no se encontraban en condición de necesidad. Esta práctica llevó a una exclusión a los verdaderos damnificados, quienes no recibieron el bono 6000, que estaba destinado para ellos<sup>202</sup>.

Estos hechos muestran cómo en los diferentes niveles de autoridad de gobierno, se produjo la corrupción, con el mismo resultado: la afectación o despojo de la ayuda de los más pobres y necesitados en ese momento.

Paradójicamente, los más pobres terminaron perjudicados aún por las acciones contra la corrupción. Por ejemplo, meses después del sismo, el 24 de abril del 2008, 13 alcaldes distritales de Ica aprobaron el primer paquete de proyectos con el asentimiento de los ingenieros del FORSUR local, por un valor total de 20 millones de nuevos soles. Pero una semana después, se informó que no se podían pasar dichos proyectos por estar

---

<sup>201</sup> Si bien INDECI elaboró el registro consolidado en base al censo realizado por el INEI, este censo fue llevado por personas capacitadas de forma rápida y superficial, como fueron los estudiantes de secundaria. Ellos censaron de manera deficiente, con un número menor de damnificados de lo que realmente existía. La consecuencia negativa fue que se utilizó el número de damnificados censados para establecer el número de constancias de bonos que serían impresos (solo 75 mil aproximadamente)<sup>201</sup>, quedando varios damnificados sin haber sido registrados para recibir el bono.

<sup>202</sup> Ver Anexo N° 24 que muestra los bonos solicitados y pendientes a ser entregados.

sobreevaluados, manifestando que se tenía la desconfianza y sospecha de corrupción respecto a los alcaldes que querían manejar el dinero<sup>203</sup>. De esta forma, estos proyectos referidos a urbanismo (habilitación urbana, vías locales y edificaciones de equipamiento urbano como comisarias, penales, mercados, cementerios entre otros), producción (infraestructura de riego, defensa ribereña y vías de interconexión rural), entre otros no se ejecutaron<sup>204</sup>. Siendo lamentable que estos proyectos no se llegasen a ejecutar, teniendo en consideración que de haberse realizado se hubiera beneficiado a las zonas populares sobre todo en habilitación urbana.

Esta noticia confirma que para evitar posibles actos de corrupción en el proceso de reconstrucción por parte de las autoridades locales se tuvo que afectar a los más pobres dejando sin efecto la realización de proyectos de reconstrucción.

Asimismo, los propios funcionarios de FORSUR señalaron que la reconstrucción fue lenta también debido a que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) demoró en las transferencias, pues había mil millones de soles que faltaban invertir en los proyectos<sup>205</sup>.

### **3.1.2 Problemas de actuación en las instituciones públicas.**

#### **3.1.2.1 Gobierno local: Municipalidad Provincial de Ica.**

---

<sup>203</sup> Huber, Ludwig y Narvarte, Leonardo. "El Estado en Emergencia Ica 2007". *Ibíd.* Pág. 40.

<sup>204</sup> Informe de Gestión y resultados de Forsur. Segundo Trimestre 2011. <Web en línea> [http://www4.congreso.gob.pe/dgp/didp/boletines/CARPETA\\_ICA/IMAGENES/imagenes/PDF/cuadros/Ica\\_FORSUR/Infomes%20de%20gestion-FORSUR/2dotrimestre11.pdf](http://www4.congreso.gob.pe/dgp/didp/boletines/CARPETA_ICA/IMAGENES/imagenes/PDF/cuadros/Ica_FORSUR/Infomes%20de%20gestion-FORSUR/2dotrimestre11.pdf) [Consulta: 10 de Agosto de 2015].

<sup>205</sup> Se puede pensar que el Ministerio de Economía y Finanzas demoraba en las transferencias de dinero para la ejecución de proyectos debido a las noticias de corrupción en el proceso de reconstrucción.

Según el artículo 195° de nuestra Constitución Política de 1993, las funciones relevantes de los gobiernos locales son: promover el desarrollo, promover la prestación de los servicios públicos en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo<sup>206</sup>.

En el mismo artículo se señala entre sus competencias administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad y planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial (obras de infraestructura local), saneamiento, medio ambiente, conforme a ley.

Siguiendo este artículo, podemos ver el papel de la Municipalidad Provincial de Ica en el proceso de reconstrucción, sobre todo en nuestras zonas estudiadas, quienes reclamaban que el ente designado para solucionar sus problemas actúe y lo más pronto posible.

- **Actuación del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI).**

La Municipalidad Provincial de Ica encargó al INDECI las funciones de la gestión del riesgo con las siguientes acciones de respuesta: evaluación de daños, asistencia, rehabilitación, ayudas económicas y otras actividades. Así como el otorgamiento de títulos de propiedad y su procedimiento para hacer efectivo el “Plan de Reconstrucción”, y el otorgamiento de la ayuda económica (Bono 6000)<sup>207</sup>.

---

<sup>206</sup> Resaltado nuestro.

<sup>207</sup> Instituto Nacional de Defensa Civil, [web en línea]. <[http://www.indeci.gob.pe/expo\\_cfc.pdf](http://www.indeci.gob.pe/expo_cfc.pdf)> [Consulta: 10 de noviembre de 2009].

De acuerdo a lo señalado por un representante del Comité de Defensa Civil de la Municipalidad Provincial de Ica, el INDECI al 2009, aun no tenía el registro de la cantidad exacta de constancias y certificados expedidos en beneficio de los damnificados.

Asimismo, el representante de INDECI Ica señaló que se enfrentaron al problema de no saber quiénes eran los verdaderos propietarios o poseedores en el saneamiento físico legal<sup>208</sup>. Otro problema indicado fue la no atención oportuna por parte del Banco de Materiales y Techo Propio para la efectividad del Bono 6000.

- **Actuación de la Gerencia de Desarrollo Urbano de la Municipalidad Provincial de Ica.**

La Gerencia de Desarrollo Urbano es el órgano de línea responsable de las actividades del desarrollo urbano, infraestructura, obras y catastro, asentamientos humanos, regulados y no regulados, regulando y monitoreando el cumplimiento de las disposiciones municipales y reglamentos.

Esta gerencia tiene como objetivos: Proponer las políticas de desarrollo urbano, dentro de los planes de zonificación y los planes de

---

<sup>208</sup> Este problema fue muy común en Ica, pues los poseedores o propietarios no tenían cómo demostrar su propiedad.

acondicionamiento territorial en concordancia con las necesidades del desarrollo local y regional, programas de obras públicas municipales de infraestructura básica, de servicios públicos, así como el saneamiento físico legal de asentamientos humanos<sup>209</sup>.

En base a los objetivos descritos, esta gerencia debería tener en cuenta si ciertas zonas son aptas para la construcción de viviendas o son vulnerables en caso de sismos. Asimismo, debe tener en cuenta el desarrollo económico y laboral de Ica, lo que atrae evidentemente la migración de nuevos pobladores, quienes necesitaran nuevas áreas de terrenos para la construcción de viviendas. Es decir, que la Gerencia de Desarrollo Urbano es quien tiene el conocimiento de las próximas expansiones demográficas, y en base a ello debe tomar los planes correspondientes.

Asimismo, esta gerencia debe planificar los asentamientos humanos, adjudicar terrenos y procesar el saneamiento físico legal de los mismos, así como proponer, ejecutar y controlar los proyectos de infraestructura y servicios públicos básicos, entendiendo que son la luz, el agua, pistas, veredas, etc. Sin embargo, como veremos más adelante, ello no ocurrió en el proceso de reconstrucción de Ica.

Sin embargo, se puede apreciar que al 2009, dos años después del sismo, los problemas de la reconstrucción de las zonas populares seguían siendo muy serios.

---

<sup>209</sup> Municipalidad Provincial de Ica, [web en línea]. <<http://www.muniica.gob.pe/index.php/servicios/desarrollo-urbano>> [Consulta: 04 de mayo de 2014].



En el asentamiento humano Los Pollitos, como no todos los pobladores estaban formalizados, es decir, existían familias sin título (los de la segunda familia)<sup>210</sup>, no se podía ayudar a todos. Y aún no había proyectos de los servicios básicos para esa zona<sup>211</sup>.

En Cachiche, ya estaban las pistas y veredas de algunas calles principales, pues la Municipalidad tenía ese proyecto recién ejecutado. Y en el caso del desagüe que también se instaló, si bien aún no funcionaba.

Sin embargo, frente a este panorama resultan reveladoras las declaraciones del Gerente de Desarrollo Urbano: *“Nosotros quisiéramos ayudar a todos, pero tenemos muchas limitaciones económicas y legales, pues aquí es política, hay un exceso de personal contratado, no hay especialistas en las materias de Proyectos porque no hay presupuesto para pagarles cómo se debe a buenos ingenieros. Es más, ni siquiera tenemos presupuesto para la tinta de impresora, ni para pintar las oficinas, por lo que si algún administrado (una empresa por ejemplo), necesita una licencia rápida, le decimos que no podemos agilizar por no tener tinta, ellos nos apoyan inmediatamente, ¿qué nos queda?”*.

Estamos entonces ante una confesión de que se beneficia a quienes tienen capacidad económica y se postergan los servicios a brindar para los más pobres. Se manifiesta entonces que el accionar de la Gerencia en el proceso de reconstrucción, se encontraba limitado a los que sí podían cubrir ciertos costos adicionales (tinta de la impresora, pintura, etc.). Respecto a los pobres, los pobladores de zonas populares que solicitaban trámites de

---

<sup>210</sup> Más adelante se explicará sobre las segundas familias.

<sup>211</sup> Entrevista realizada al Ingeniero Hernán Felipa, Gerente de Desarrollo Urbano, en noviembre de 2009.

mejoras para sus zonas, simplemente se encontraban ajenos a este curso “normal” de trámite.

De esta manera, que el comportamiento de las autoridades refleja la diferenciación existente entre los “iqueños netos” y “migrantes”, en el sentido de que los empresarios descendientes de los iqueños netos tienen preferencias respecto al mejor trato en las instituciones públicas, a diferencia de los migrantes que viven en zonas populares, considerados como invasores y pobres.

Vemos en lo citado por dicho gerente que, definitivamente no hubo una política pública que considere a estos grupos de la zona populares como prioritarios para mejorar su desarrollo urbano en el proceso de reconstrucción, pese a la gravedad de su situación y a los problemas que ya afrontaban desde antes del sismo. Todo lo contrario, se ve claramente la discriminación ambiental y exclusión de estas zonas por considerarlas marginales. Es decir, las propias autoridades profundizan la situación de marginación. Hay una omisión de parte de la autoridad municipal en trabajar para ellos.

Esta omisión, en palabras del doctor Wilfredo Ardito implica *“ignorar a las personas que se consideran inferiores. En algunos casos, la misma política gubernamental puede ser discriminatoria si concentra la inversión en determinados sectores, desconociendo la necesidad de otros”*<sup>212</sup>. Hoy en día, es considerado también como una discriminación ambiental.

---

<sup>212</sup> ARDITO, WILFREDO. *“Manual para enfrentar la discriminación en la Administración Pública”*. Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH). Tercera Edición. Lima: 2008. Pág. 6.

Sin embargo, la discriminación llegaba a ser explícita. Poco después del sismo, la Municipalidad intervino directamente en las zonas residenciales mediante la construcción de la doble vía de la avenida. San Martín<sup>213</sup>, la remodelación de las pistas y veredas en las avenidas Cutervo y Los Maestros- Al preguntársele al mismo Gerente cuál era el motivo de mejorar esas zonas y no las zonas cercanas tan necesitadas como Los Pollitos, Hilda Salas y Cachiche, señaló lo siguiente:

*“Bueno señorita, imagínese que usted se cae a un charco de barro y se embarra toda, primero tiene que empezar por lavarse la cara, y al final los pies. Así que la Municipalidad empezó por arreglar las principales calles del Centro para superar el trauma psicológico del terremoto, es terrible para los ciudadanos ver su ciudad destruida y fea, teníamos que arreglarlo primero para motivarlos, después ya esas zonas”*

Esta explicación refleja una supuesta lógica generalizada de la situación, la cual consiste en que los ricos deben vivir bien y los pobres no, por lo que siguiendo dicha lógica lo normal sería que en una situación de catástrofe (caer en un charco de barro) es necesario mejorar la situación de los ricos y al último atender de los pobres. Por ello, se refiere al símil de “cara” y “pies”, donde la “cara” es lo mejor que debemos cuidar y preocuparnos, en este caso es la situación de los ricos. En el caso de los “pies” es lo último de lo cual se preocupan las personas, en este caso, las zonas populares es la última preocupación de las autoridades y de la población en sí.

---

<sup>213</sup> Un ejemplo de la asignación discriminatoria del presupuesto fue el caso de la avenida San Martín, la cual actualmente es de doble vía. Sin embargo, hasta antes del terremoto del 2007 solo las tres primeras cuadras eran de una sola vía, por lo que la Municipalidad Provincial de Ica decidió ampliarla, comprando a precios altos a los dueños de las casas su terreno frontal para realizar la obra. La mayoría de la población no estuvo de acuerdo con tal gasto para una obra que no era tan prioritaria, pues hoy en día, dicha obra no es tan transitada como se esperaba. Ello demuestra la preferencia en inversión en zonas residenciales que ya están en buena condición para mejorarlas en vez de invertir en zonas populares donde hay necesidades más urgentes.

Asimismo, esta autoridad asume que *toda* la ciudadanía va a estar contenta al ver su ciudad “bonita” y que se van a sentir hasta motivados. Lo que refleja una falta de sensibilidad de lo que realmente pasaba con las poblaciones de los sectores populares, que si bien como él dice estaban en una situación de “destrucción y bien fea”, pues se encontraban sin agua, sin luz, a la intemperie, pasando frío, etc. Estamos así ante una palpable discriminación ambiental.

Años después, el siguiente Gerente confirma esta apreciación indicando que *“existe un tipo de discriminación con las zonas marginadas por decisiones políticas, ello debido a que para invertir en un determinado lugar en cuestiones de saneamiento, u obras públicas como pistas, veredas, etc. toman en consideración dónde hay mayor número de votos para unas próximas elecciones”*<sup>214</sup>.

Nuevamente, vemos que la Gerencia de Desarrollo Urbano sigue con la misma mentalidad de no preocuparse por dichas zonas marginadas, y que peor aún el preocuparse por ellos es una cuestión de momento, es decir, solo cuando se necesitan sus votos en los sufragios electorales<sup>215</sup>.

---

<sup>214</sup> Entrevista al Economista Erick Masa, jefe de la Oficina de Programación e inversiones de la Gerencia de Desarrollo Urbano de la Municipalidad Provincial de Ica realizada en junio de 2013.

<sup>215</sup> Nota: Lamentablemente, no es la primera vez que la Municipalidad Provincial de Ica actúa discriminatoriamente respecto de las zonas populares, pues en la última inundación de Ica en enero de 1998, al estar inundadas ciertas zonas residenciales como la Urbanización Santo Domingo de Guzmán, no se les ocurrió mejor idea que cortar la autopista de la Av. Los Maestros (altura de dicha urbanización) que dividía la zona residencial y los terrenos pertenecientes a Cachiche para desembocar el agua estancada en dichas zonas. En ese año, los pobladores de Cachiche tuvieron que salir alarmados con sus lampas y sacos de arena en plena madrugada para evitar que el agua saliente de la inundación llegue a sus viviendas. Aún con el actuar de los pobladores, no pudieron evitar que el agua llegue a las viviendas y a pequeños ganados de algunas familias migrantes de la sierra, perdiendo sus viviendas y animales que criaban (carneros y vacas). Es decir, a la Municipalidad no le importó desbocar el agua de la zona residencial en las zonas populares, llegando a afectar a familias enteras.

Una vez más, confirmamos la existencia de este tipo de discriminación hacia las poblaciones estudiadas pertenecientes a las zonas populares.

En el 2013, nos entrevistamos con el nuevo gerente de Desarrollo Urbano quien mencionó la situación del asentamiento humano Los Pollitos y del pueblo joven Señor de Luren, quienes aún no cuentan con los servicios de saneamiento completos ni con asfaltado de pistas. Así indicó: *“No existe un “planeamiento urbano” propiamente dicho. En el caso de saneamiento, existe un proyecto pero es la empresa EMAPICA S.A. la encargada de ver el financiamiento. Sin embargo, dicha empresa no tiene proyectos ni personas competentes para ello*<sup>216</sup>.

Llama la atención que la “Gerencia de Desarrollo Urbano” de la Municipalidad Provincial de Ica, carezca de un “planeamiento urbano” que permitiría un desarrollo de la ciudad que beneficie a quienes viven situaciones extremas.

Por otro lado, respecto a los proyectos de obras de saneamiento, los cuales son básicos para el desarrollo de una población, el Gerente señala que la Empresa de Agua Potable y Alcantarillado Ica “EMAPICA S.A”, está encargada de realizarlos, siendo relevante indicar que esta empresa estatal perteneciente a las municipalidades de Ica, Parcona y Palpa, carecía de proyectos para realizar dichas obras de saneamiento.

Entonces, si ni la misma Gerencia de Desarrollo Urbano de la Municipalidad Provincial de Ica, ni la propia empresa encargada de la ejecución de

---

<sup>216</sup> Entrevista al Ingeniero Williams Sánchez, Gerente de Desarrollo Urbano de la Municipalidad Provincial de Ica realizada en junio de 2013.

proyectos de saneamiento se preocupan por mejorar y desarrollar proyectos en beneficio de las zonas populares la pregunta que sale a relucir es ¿quiénes son los encargados de preocuparse por ellos?. Para el Gerente, los encargados deben ser los mismos pobladores, pues señaló “en el *“presupuesto participativo” se da la opción a la población de solicitar donde se debe invertir*”. Siendo claro que ellos, como funcionarios, no deben porqué preocuparse de estos pobladores de zonas populares.

### 3.1.2.2 Gobierno Regional de Ica.

Según el artículo 188 de la Constitución Política del Perú <sup>217</sup>, la descentralización es una política permanente del Estado democrático. Para ello se crean los Gobiernos regionales asignándoles sus propias funciones para ser más efectiva la actuación del Estado y que se cumpla con sus deberes.

La actuación que debió tomar el gobierno regional de Ica en el proceso de reconstrucción, era en principio trabajar en coordinación con las municipalidades, promover el desarrollo socioeconómico regional luego del desastre, fomentar las inversiones en infraestructura y los servicios públicos, los cuales fueron de necesidad en la mayoría de las zonas afectadas.

En el 2008, el presidente regional Rómulo Triveño señaló que el bono S/. 6000 no era suficiente para la construcción de una vivienda, y el programa Techo Propio era inviable debido a la falta de empresas que quisieran

---

<sup>217</sup> **Artículo 188.-** La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales. Los Poderes del Estado y los Organismos Autónomos así como el Presupuesto de la República se descentralizan de acuerdo a ley.

invertir<sup>218</sup>. Por ello, propuso dos alternativas para una reconstrucción rápida y efectiva. La primera sería que el gobierno regional asuma el pago de las obras y luego Techo Propio lo devolvería, y la segunda alternativa era trabajar con una empresa mexicana para que construyera casas de 10 mil dólares, de los cuales 19 mil soles serían puestos por Techo Propio, y el saldo restante por los beneficiarios con una facilidad de pago de hasta 20 años.

Esta propuesta no fue aceptada por el gobierno central, según el propio presidente regional Rómulo Triveño, el gobierno central estaba pensando en utilizar los bonos con intereses políticos para las próximas elecciones regionales. Por ello él se oponía, desde un inicio a la existencia de FORSUR<sup>219</sup>.

Entonces, la intervención del gobierno regional se concentró en principio en la remoción de escombros, que demoró más de lo esperado<sup>220</sup>.

Sin embargo, luego de los problemas surgidos entre FORSUR y el Gobierno Regional, se le asignó a éste la ejecución de los proyectos de reconstrucción de infraestructuras de las instituciones públicas, pero no se tomó en cuenta la infraestructura de las zonas afectadas como el asentamiento humano Los

---

<sup>218</sup> Huber, Ludwig y Narvarte, Leonardo. "El Estado en Emergencia Ica 2007". *Ibíd.* Pág. 44 y 45.

<sup>219</sup> La República, [web en línea]. <<http://www.larepublica.pe/20-08-2007/crear-organismo-autonomo-encargado-de-reconstruir-pisco>> [Consulta: 04 de mayo de 2014]. *El presidente regional de Ica, Rómulo Triveño, afirmó que los abogados de su despacho presentarían una denuncia constitucional para pedir la desactivación de Forsur, pues –en su opinión– este organismo iba en contra de las normas que rigen el proceso de descentralización. De otro lado, Triveño destacó la creación de un organismo a nivel regional (Cridi) que cumpliría las mismas funciones de Forsur.*

<sup>220</sup> Huber, Ludwig y Narvarte, Leonardo. "El Estado en Emergencia Ica 2007". *Ibíd.* Pág. 45.

Pollitos, los pueblos jóvenes Hilda Salas y Señor de Luren y el Caserío de Cachiche<sup>221</sup>.

Nuevamente, esta actitud de omisión en invertir en las zonas marginadas, y la falta de interés en ellas, confirma la discriminación ambiental existente de parte de las autoridades regionales en el proceso de reconstrucción.

### 3.1.2.3 Gobierno Central

El gobierno central, en lugar de apoyar al sistema regional en la reconstrucción del sismo, lo dejó de lado, creando una estructura de respuesta paralela. Esto llevó a una ineficiente respuesta, mala coordinación, duplicación de esfuerzos y una evaluación deficiente de las necesidades de las poblaciones afectadas<sup>222</sup>, en todo lo cual los derechos de los pobres fueron los más afectados<sup>223</sup>.

- **Actuación del Fondo para la Reconstrucción del Sur (FORSUR)**

A trece días de ocurrido el desastre, el gobierno promulgó la Ley N° 29078 que creó el FORSUR, para la reconstrucción integral de las zonas afectadas por los sismos del 15 de agosto de 2007<sup>224</sup>.

---

<sup>221</sup> El área legal del Gobierno Regional de Ica en el 2009 informó que *“El gobierno Regional no ha intervenido en ningún proyecto de los proyectos de las zonas que menciona (doble vía de la Av. San Martín, remodelación de pistas y veredas de la Av. Cutervo, ni Los Pollitos, Hilda Salas, ni la construcción de pistas y veredas de Cachiche), eso es netamente obras de la Municipalidad Provincial de Ica. Pero en cuanto a la Reconstrucción se refiere de otras cosas si, pues el FORSUR nos ha transferido proyectos que ya se están ejecutando como son comisarías, colegios, centros de Salud”*.

<sup>222</sup> Elhawary, Samir y Castillo, Gerardo, *“El rol del Estado Afectado: Un estudio de caso de la respuesta al terremoto peruano”*. *Ibíd.* Pág. 4.

<sup>223</sup> Ver Anexo N° 25.

<sup>224</sup> **“Artículo 1.- Objeto de la Ley**

1.1 Declárese de prioridad y de interés nacional la ejecución de los planes y proyectos de rehabilitación, construcción y reconstrucción de la infraestructura de comunicaciones y vial, riego, de energía eléctrica, saneamiento,



El presidente García ratificó que este nuevo organismo contaría con 260 millones de soles (160 de aportes directos del Estado y otros de fondos de infraestructura). También dijo que FORSUR proyectaba construir viviendas para "mil o dos mil familias"<sup>225</sup>, lo que generó expectativa entre los afectados. Adicionalmente precisó que FORSUR no tendría capacidad ejecutiva pero sí podría coordinar con los ministerios a qué obras se daría prioridad<sup>226</sup>.

La Ley 29078 declaró en emergencia y de interés nacional, la ejecución de planes y proyectos destinados a la *rehabilitación y reconstrucción de viviendas*, centros educativos, hospitales, postas médicas, así como la infraestructura de comunicaciones, caminos, riego, energía eléctrica, saneamiento, habilitación urbana y otros servicios públicos en las zonas declaradas en emergencia. La mencionada norma fue modificada por la Ley 29136 que declaró de prioridad e interés nacional a la construcción de infraestructura.

Respecto a la gestión del FORSUR, el artículo 4° de dicha ley señaló que *"(...) Los Comités Provinciales de Reconstrucción, cuya composición y funciones se establecen mediante decreto supremo, serán presididos por los alcaldes provinciales e integrados por los alcaldes distritales (...).*

---

*habilitaciones urbanas y otros servicios públicos en las zonas declaradas en estado de emergencia por el Decreto Supremo N° 068-2007-PCM y sus ampliaciones.*

**1.2 También están comprendidos dentro de los alcances de esta Ley los proyectos destinados a la rehabilitación, construcción y reconstrucción de viviendas y centros educativos, hospitales y postas médicas, entre otros, según los referentes técnicos orientados a reducir los efectos de la actividad sísmica y de otros fenómenos naturales. "**

<sup>225</sup> Subrayado propio.

<sup>226</sup> Huber, Ludwig y Narvarte, Leonardo. "El Estado en Emergencia Ica 2007". *Ibíd.* Pág. 33. La creación de este ente se inspiró en un modelo colombiano que dio buenos resultados en un proceso de reconstrucción en la ciudad colombiana de Armenia en 1999, a través del "Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero" (FOREC). Pero lo bueno de este FOREC es que el Estado apostó por un proceso de planificación concertada y participativa con la sociedad civil, y entregó a las ONG's el manejo de la rehabilitación de las zonas afectadas. En el 2000, este FOREC recibió el premio Sasawaka de las Naciones Unidas para la reducción de desastres.

Pese a lo señalado por sus normas de creación y el contexto en el que fue creado, FORSUR se encargaría de realizar *solo* la reconstrucción de *infraestructuras públicas*, es decir, colegios, comisarías, entidades del Estado que se han visto afectadas por el terremoto. Siendo que la mayoría de personas y los medios de comunicación estarían equivocados creyendo que FORSUR iba a reconstruir viviendas. Es más, rechazaban toda relación con el Bono 6000<sup>227</sup>.

Lo manifestado llama la atención debido a lo contradictorio que es, pues de acuerdo a las declaraciones del Presidente Alan García y el artículo 1º de su Ley N° 29078, incluye como parte de sus fines la *reconstrucción de viviendas*<sup>228</sup>. Surge la interrogante ¿es que acaso los funcionarios del FORSUR no conocían sus fines para los que fue creada la entidad o es que interpretaron su norma como les convino?

Por otro lado, aunque FORSUR no intervino en ninguna de las zonas populares, cuando la Municipalidad invirtió en mejorar las avenidas Cutervo y San Martín de las zonas residenciales, FORSUR intervino apoyando en los colectores, cambiando los tubos de desagüe y las conexiones a las casas de zonas que no habían sido afectadas.

Respecto a las necesidades de los pobladores, ellos sostenían que debían ir a tocarles la puerta y hacer “presión” para que fueran atendidos. Acaso ¿no

---

<sup>227</sup> Entrevista al Ingeniero Víctor Cabezas, realizada en noviembre de 2009.

<sup>228</sup> La República, [web en línea]. <<http://www.larepublica.pe/20-08-2007/crearian-organismo-autonomo-encargado-de-reconstruir-pisco>> [Consulta: 04 de mayo de 2014]. En su cuarto día de estadía en la zona de desastre, el presidente Alan García manifestó lo siguiente: “propondré a la Presidencia del Consejo de Ministros la creación de un organismo autónomo para que se encargue de trabajar por la reconstrucción de Pisco y las demás zonas devastadas por el terremoto del pasado miércoles 15 de agosto. (...) Dicho ente estará encabezado por “una persona intachable, de gran capacidad de trabajo y decisión, pues parte de sus funciones será movilizar a todos los sectores para la reconstrucción de la zona afectada”.

era función de FORSUR realizar por su parte la evaluación general de los efectos del sismo de las zonas afectadas? Al parecer los funcionarios se limitaron a esperar que los busquen para realizar sus funciones, afectándose el proceso de reconstrucción y por ende a los damnificados.

Como vemos, fue lamentable el pésimo trabajo de FORSUR, el hecho de ser creado para ciertos fines con conocimiento público, y que después éstos fueran cambiados, lo cual generaba incertidumbre y desconfianza en la población. Adicionalmente a ello, se dieron las trabas burocráticas para la aprobación y ejecución de los proyectos lo que alargó el tiempo de la prometida reconstrucción.

Esta entidad no se preocupó por proyectos destinados a la infraestructura o servicios básicos de zonas excluidas, sino que se preocupó solo por los de las zonas residenciales, cooperando para la instalación de colectores (cambio de tubos de desagüe y conexiones a las casas).

Lo que confirma una vez más, una discriminación de parte de esta entidad gubernamental a los sectores excluidos, como son los de las zonas populares estudiadas en el presente trabajo.

- **Actuación de COFOPRI.**

COFOPRI, es una institución pública descentralizada del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, que formaliza la propiedad urbana y rural a nivel nacional, con el objetivo de entregar títulos de propiedad jurídicamente seguros, promover el acceso al crédito y mejorar la calidad de vida de las familias de escasos recursos.

Dentro de sus funciones se encuentran realizar la formalización de asentamientos humanos, centros poblados, centros urbanos informales, y entrega de títulos o certificados de propiedad inscritos en los Registros Públicos; brindar asesoría legal y técnica gratuita a los propietarios de programas de vivienda del Estado y a los socios de las urbanizaciones populares para que puedan obtener su título individual. Igualmente, realizar los procedimientos de prescripción adquisitiva de dominio y tracto sucesivo por encargo de las Municipalidades Provinciales<sup>229</sup>.

En el proceso de reconstrucción de Ica COFOPRI fue la institución que mejor desarrolló su trabajo sin hacer distinciones. Por el contrario, trabajó en las zonas afectadas donde más lo necesitaban, en las zonas excluidas como las estudiadas. Adicionalmente a ello, pudo lograr que normativamente se le diera facultades más amplias para poder reconocer los derechos de propiedad de los más excluidos<sup>230</sup>.

Sin embargo, se dio una situación particular en Los Pollitos, en donde dentro de las 340 viviendas, si bien se otorgaron 300 títulos de propiedad siguiendo el procedimiento de la solicitud de declaración de propiedad por prescripción adquisitiva, hubieron 40 familias restantes que no se les otorgó los títulos por no cumplir con los requisitos de prescripción adquisitiva, denominándolos los de “segunda familia”<sup>231</sup>.

---

<sup>229</sup> Tríptico informativo otorgado de forma gratuita por COFOPRI.

<sup>230</sup> Entrevista al Abogado Elio Campos, realizada en noviembre de 2009.

<sup>231</sup> Según COFOPRI, los de segunda familia son los hijos o nietos que después del terremoto se cogieron terrenos libres para decir que también poseen de hace mucho tiempo, lo cual es falso según los propios vecinos; son 40 familias de este tipo que no se les ha dado títulos.

La situación de los pobladores de la segunda familia muestra la complejidad de las normas estatales enfrentadas a una realidad compleja, donde es la misma pobreza la que juega el papel de dificultar el desarrollo de vida de las personas, pues nos encontramos ante pobladores que si bien forman una nueva familia siguen viviendo en casa de sus padres pues no tienen los medios económicos suficientes para irse a otra vivienda.

- **Actuación del Banco de Materiales.**

Esta entidad jugó el último papel de ejecutar el otorgamiento del Bono 6000 a través de su tarjeta Banmat en el proceso de reconstrucción a los beneficiarios, después de haberse realizado todo un largo proceso del respectivo trámite.

La tarjeta BanMat otorgada a los damnificados tenía una particularidad, que el Bono 6000 no podía ser retirado en efectivo, sino solo el 10% para el pago de la mano de obra. Los S/. 5400 restantes estaban reservados para la adquisición de materiales de construcción en las ferreterías que aceptaran tarjeta Visa. Esta medida fue tomada por el Banco de Materiales para evitar que los beneficiados destinaran a otros propósitos el dinero entregado”<sup>232</sup>

De ello, podemos comentar que habría cierta visión paternalista en esta modalidad <sup>233</sup> , pues se cree que los beneficiarios son personas

---

<sup>232</sup> Huber, Ludwig y Narvarte, Leonardo. “El Estado en Emergencia Ica 2007”. *Ibíd.* Pág. 24.

<sup>233</sup> Ver Anexo N° 26.

irresponsables que no saben administrar su dinero y es deber del Estado salvaguardar dicho beneficio. Ello confirma los prejuicios mencionados hacia los sectores populares.

- **Actuación del Fondo Mi Vivienda y Techo Propio.**

El Fondo Mi Vivienda tiene por objeto dedicarse a la promoción y financiamiento de la adquisición, mejoramiento y construcción de viviendas, especialmente las de interés social. Mediante Decreto Legislativo N° 1037, se estableció que en el ejercicio de su objeto social podrá promover la oferta de financiamiento para las inversiones en habilitación urbana, pudiendo a su vez financiar las mismas.

Mediante el Decreto Supremo N° 008-2009-VIVIENDA se declaró de interés prioritario el desarrollo de programas de vivienda en el área rural, por lo que se otorgarían Bonos Familiares Habitacionales en el área rural para Construcción en Sitio Propio y Mejoramiento de Vivienda.

Por otro lado, mediante Resolución Ministerial N° 054-2002-VIVIENDA, se creó el Proyecto Techo Propio, encargándose su administración al Fondo MIVIVIENDA.

Dentro de los fines del Proyecto Techo Propio se encontraban promover los mecanismos que permitan el acceso de los sectores populares a una vivienda digna, en concordancia con sus posibilidades económicas, y estimular la participación del sector privado en la construcción masiva de viviendas de interés social. A fin de asistir a estos sectores populares para

la adquisición, construcción en sitio propio, o mejoramiento de una vivienda de interés social.

En ambos casos, tanto el Fondo Mi Vivienda como Techo Propio<sup>234</sup>, son programas de vivienda del Estado creados con el fin de permitir a las personas de bajos recursos acceder a una vivienda. Por lo que en el caso del proceso de reconstrucción de Ica, luego del terremoto, ambas instituciones jugaron un rol importante.

Respecto al Bono 6000<sup>235</sup>, éste podía usarse de dos maneras: asociado a uno de los programas de vivienda del Estado (Opción I), o por sí solo (Opción II). En caso de elegir la Opción I, los S/. 6000 se añadirían a uno de los programas de Mi Vivienda (Crédito Fénix, Mi Hogar o Techo propio). Si las familias cumplían con los requisitos, el Estado les otorgaría un Bono Familiar habitacional (BFH) como subvención, es decir, no reembolsable<sup>236</sup>.

Sin embargo, el programa Techo Propio establecía que el Bono 6000 sería pagado a la compañía constructora cuando acabe la obra. Pero lastimosamente, en la época de la reconstrucción en Ica no había muchas empresas constructoras dispuestas a construir con sus propios fondos para luego ser reembolsadas por el Estado. Las grandes constructoras no estaban interesadas, pues los márgenes de ganancias no eran atractivos, y las pequeñas constructoras no tenían el suficiente capital. Por ello muchos

---

<sup>234</sup> Ver Anexo N° 27. Foto de casa construida por Techo Propio en Pueblo Joven Hilda Salas.

<sup>235</sup> Ver Anexo N° 28. Cuadro indicativo de los Bonos 6000 faltantes a otorgar. Fuente: INDECI

<sup>236</sup> Huber, Ludwig y Narvarte, Leonardo. "El Estado en Emergencia Ica 2007". *Ibíd.* Pág. 24.

damnificados renunciaron a la opción I y aceptaron la Opción II<sup>237</sup>, cuyo trámite además era menos burocrático.

En Ica, durante la reconstrucción existieron muchos problemas: no había autorización de la municipalidad para continuar las obras de Techo Propio, por lo que habían quedado paralizadas; en Hilda Salas, fue una sola constructora financiada por Fondo Mi Vivienda, por ello, se construyeron algunas casas pero no todas<sup>238</sup>; y en el caso del Bono 6000, ya no se estaban dando al 2009, y no se sabía si seguirán dándose más, pues faltaba presupuesto del Gobierno”.

En este proceso de reconstrucción de la ciudad de Ica luego del terremoto del 2007 queda demostrada la discriminación sufrida por las personas más pobres, tanto desde la actuación del Estado a través de sus autoridades nacionales y locales, como de la propia ciudadanía<sup>239</sup>.

Hemos visto que esta discriminación se dio a través de omisiones y exclusiones en la actuación de las funciones de la Municipalidad Provincial de Ica, del Gobierno Regional de Ica, de FORSUR y Fondo Mi Vivienda – Techo Propio.

Estas entidades estatales, como vimos en el primer capítulo, están obligadas a actuar sin ningún tipo de discriminación y teniendo como norte el principio de la igualdad, no cumplieron con sus fines respecto a los más pobres.

---

<sup>237</sup> *Ibíd.* Pág. 31.

<sup>238</sup> Llama la atención que no haya habido una coordinación entre esta entidad y la municipalidad de Ica, pues no tenían licencias de construcción y las obras quedaron paralizadas.

<sup>239</sup> Ver Anexo N° 29. Encuesta de la PUCP sobre la opinión del trabajo del Estado en el proceso de reconstrucción.



### **3.2 Percepción de la población referente al proceso de reconstrucción.**

Siguiendo con la investigación, realizamos encuestas y entrevistas a los pobladores de las zonas estudiadas para saber cómo habían percibido la situación de discriminación en el proceso de reconstrucción

#### **Percepción de las zonas residenciales**

Respecto a la existencia de mejoras en infraestructura y servicios en su zona luego del terremoto, para el 86.7% de las zonas residenciales señalaron que sí existieron mejoras, a diferencia de las zonas populares, quienes solo un 41% afirmaron que existieron algunas mejoras.

Respecto a las expectativas de mejoras en infraestructura y servicios en su zona a un futuro cercano, para el 46.7% de las zonas residenciales señalaron que sí tienen algunas expectativas de mejoras, pero en general consideran que no hay tantas necesidades, a diferencia de las zonas populares, quienes el 100% afirmaron tener expectativas de mejoras.

Las personas pertenecientes a este sector sienten bienestar y prosperidad, pese a encontrarse en un proceso de reconstrucción luego del terremoto.

#### **Avenida Cutervo:**

Los testimonios de esta zona tienen una tendencia similar, en cuanto a la satisfacción generalizada.

Por ejemplo una ama de casa de 29 años señala:

- *“Sí ha habido mejoras luego del terremoto, han remodelado las pistas, su señalización, han pintado los bordes, el local de la vendimia está arreglado, hasta hay un monumento de damajuanas y uvas”. “No veo ninguna mejora más a realizar, todo está ok”.*

Esta opinión refleja la satisfacción de los habitantes en cuanto a mejoras de infraestructuras. Es sorprendente que en pleno proceso de reconstrucción, la Municipalidad se haya preocupado por mejorar las zonas residenciales que en realidad no tenía ninguna necesidad urgente que atender. La Municipalidad dispuso la remodelación de pistas ya existentes, pintado de bordes de sardineles, e incluso un monumento de damajuanas y uvas en el frontis del campo ferial, local donde se realiza la vendimia y otras ceremonias importantes de la ciudad. Mientras todo esto ocurría en las zonas populares los habitantes no tenían servicios básicos.

Coincide con lo anterior un hombre de 55 años, dueño de un café:

- *“Sí ha habido mejoras, pues hay nuevas pistas, y centros comerciales”. “La expectativa que tengo es que el resto de Ica también esté bonito”.*

Se confirma la idea de lo “bonito” perteneciente a zonas residenciales, ya señalado por el Gerente de Desarrollo Urbano, con buenas infraestructuras,

centros comerciales, etc., entendiendo que lo “feo” son las zonas populares donde falta agua, desagüe, pistas, veredas, mejores ornamentos, etc.

- *“Sí hay mejoras, las pistas, centros comerciales. Todo está muy bien, no se necesita nada más”<sup>240</sup>.*

Esta opinión confirma la ausencia de cualquier necesidad pendiente en este grupo de población.

Un hombre de 70 años, dueño de una tienda señala:

- *“No veo ninguna mejora, porque esas pistas ya estaban proyectadas desde antes del terremoto. Pero bueno, tampoco tengo nuevas expectativas de mejora”.*

De igual manera, esta opinión denota la conformidad de los habitantes y la confirmación de que la Municipalidad cumplió con sus proyectos destinados a estas zonas, pese a encontrarse en un proceso de reconstrucción, donde las prioridades eran otras, y que la inversión pudo ser llevada a las zonas con poblaciones damnificadas. Ello demuestra una gran preferencia a estas zonas residenciales, y una ignorancia a las zonas populares.

#### **Avenida San Martín:**

---

<sup>240</sup> Hombre de 65 años (dueño de bodega-librería).

Los testimonios de esta zona reflejan también la satisfacción de la ausencia de necesidades. Por ejemplo, una mujer de 38 años dedicada a los negocios señala que:

- *“Bueno sí hay mejoras, los centros comerciales, pero las pistas ya estaban en camino antes del terremoto, lo de la doble vía que ya se está ejecutando porque el alcalde compró los terrenos de las primeras 5 cuadras para que todo ya sea de doble vía y mas allá dicen que van a construir un By-Pass. Y ojalá pues sería mejor”.*

Nuevamente los pobladores confirman la preferencia de inversión recibida en sus zonas de parte de la Municipalidad, y las expectativas de nuevas inversiones para su mejora como es la construcción de un by-pass a futuro.

Un abogado de 28 años señala:

- *“Sí ha habido mejoras, ahora con la doble vía va a estar mejor, y lo que se pide es más limpieza de calles y seguridad”.*

De igual manera, una ama de casa de 60 años señala:

- *“Bueno sí hay mejoras, los centro comerciales, pero las pistas lo de la doble vía está fallando por que demoran, esa es mi única expectativa”.*

Se confirma la sensación de bienestar y prosperidad, siendo sus exigencias de acuerdo a su costumbre de que la municipalidad se preocupe mas por ellos, como mayor rapidez de obras o mayor limpieza y vigilancia que desde ya sí la tienen.

Un ingeniero agroindustrial de 45 años:

- *“Sí ha habido mejoras, bueno esta zona es residencial todo tenemos”.*

Esta opinión confirma lo planteado, las zonas residenciales no presentan ninguna necesidad ni antes del terremoto ni durante el proceso de reconstrucción. Pues la expresión “todo tenemos” alude a un total bienestar que debe caracterizar a una “zona residencial”.

#### **Urbanización Puente Blanco:**

En esta zona los pobladores manifiestan sus expectativas de mejoras pero referente a nuevas infraestructuras en comercio que elevaría aún más su estado socioeconómico. Como reflejan estos testimonios, por ejemplo una mujer de 42 años dedicada a los negocios señala:

- *“Sí hay mejoras, Plaza Vea, el nuevo Ministerio Público que en la Av. Los Maestros, cerca de aquí lo están construyendo. No tengo más expectativa para esta zona”.*

Varias mujeres, todas ellas amas de casa entre 30 y 35 años coinciden:

- *“Sí ha habido mejoras, semáforo, centros comerciales, arreglo de pistas. No espero nada nuevo, todo está perfecto”.*

- *“Sí hay mejoras, los centro comerciales y las nuevas expectativas que tengo es el mejoramiento de jardines y más vigilancia”.*

- *“Sí ha habido mejoras, los centros comerciales, y mi expectativa son más centros comerciales (Ripley)”.*

Una mujer de 34 años dedicada a los negocios señala:

- *“Sí hay mejoras, Plaza Vea, semáforos en la entrada, jardines en la panamericana. Entre mis expectativa para esta zona están más parques y más vigilancia”.*

Estas zonas residenciales coinciden en la conformidad de las mejoras, así como es relevante notar que también dan mucha importancia a la instalación de nuevos centros comerciales, pues es sinónimo de progreso económico y mejora del estatus de su zona, pues eleva el valor de sus viviendas también. Esto muestra que ni siquiera han pensado en problemas de reconstrucción de sus viviendas o instalaciones básicas de agua, desagüe o veredas.

Adicionalmente a ello, la presencia de centros comerciales cerca de sus viviendas significa que ya no tendrían por qué estar viajando constantemente a Lima para comprar ropa u otros objetos que denoten mejor posición socioeconómico, a diferencia de las personas pobres que no conocen si quiera la ciudad de Lima.

Así, un ama de casa de 45 años señaló:

- *“No hay mejoras, porque nosotros no fuimos afectados por el terremoto y las expectativas que tengo es que se abra una buena farmacia, completa, un Centro de Salud, un gimnasio y más áreas de recreación”*

Los testimonios de estas personas revelan lo bien que se sienten viviendo en dichas zonas residenciales, quienes cuentan con todos los servicios básicos, quienes no fueron afectados por el terremoto, y que además se les mejora su zona residencial. No tienen preocupación de alguna necesidad básica, pues a lo mucho exigen mejores servicios como farmacias, gimnasios, áreas de recreación, etc.

#### **En zonas populares:**

El contraste es marcado con los testimonios de los sectores populares, donde se aprecia frustración, descontento y sensación de discriminación de parte de las autoridades ante su situación de pobreza y en pleno proceso de reconstrucción post terremoto.

#### **Asentamiento humano Los Pollitos:**

Los testimonios de esta zona expresan en conjunto sus carencias, así por ejemplo, tenemos a una mujer joven ama de casa de 27 años que señala:

- *“No hay mejoras, estamos peor que antes. Las expectativas de mejora que tenemos son los servicios básicos de agua y desagüe, ahora que se viene el verano va a ser horrible, cuando vino el ministro después del*

*terremoto se lo dijimos pero nada”. “Sí fui damnificada, como todos los que vivimos aquí. Pero ya todos tenemos títulos, pero para hacernos nuestras casas, la Municipalidad dice que tenemos que esperar a una ONG que lo haga”*

Este testimonio llama la atención en lo que señalaría la Municipalidad de Ica, como es el hecho de esperar a que llegue una ONG para que construya sus viviendas, lo cual no tendría sentido debido a que las ONG si bien brindan ayuda a los más pobres, ellas no son empresas constructoras de viviendas.

Pensar en que las ONG puedan solucionar el problema demuestra que se ve a los pobladores de esta zona como si necesitasen la suerte de que un tercero de buena voluntad los ayude con la construcción de sus casas, de caso contrario, las autoridades no tendrían que hacer algo al respecto. Lo cual es una manifestación de indiferencia hacia esta zona.

Una vendedora ambulante de 26 años reafirma esta percepción:

- *“No hay mejoras. Las expectativas de mejora son los servicios básicos de agua y desagüe urgente”. “Sí fui damnificada, sí tengo título”.*

Varias mujeres, amas de casa entre 21 y 30 años señalan:

- *“No hay mejoras. Las expectativas de mejora son los servicios básicos de agua y desagüe, pues recién vamos a tener luz”. “Sí fui damnificada, mi mamá es la que tiene título, pero fuimos estafados por una supuesta constructora que a lo mucho nos dejaron el ripio y arena y se llevaron nuestros bonos”.*



- *“No hay mejoras. Las expectativas de mejora son los servicios básicos de agua y desagüe”. “Sí fui damnificada, tengo título, se nos dió los módulos al menos, pero fuimos estafados por una Constructora que se llevaron nuestro Bonos”.*

A diferencia de las zonas residenciales, estas zonas populares tienen expectativas de mejoras al 100%, pues no cuentan con luz ni agua, lo cual es indispensable para una vida digna de cualquier ser humano, ni desagüe, menos pistas o veredas. Siendo además damnificados por el terremoto, su preocupación es la llegada del verano, para lo cual es indispensable el servicio de agua, pero de ello no se preocupan las autoridades.

De otro lado, manifiestan su decepción que sufrieron respecto al bono para la reconstrucción de sus viviendas. Pues por un lado se sienten engañados, pues las autoridades que los visitaron hicieron promesas que no cumplieron, y además fueron estafados con una constructora que les pidió sus bonos y no construyeron nada, y pese a ello, ninguna autoridad se pronunció al respecto.

- *“No hay mejoras, estamos peor que antes. Las expectativas de mejora son los servicios básicos de agua y desagüe, pero para eso hay que abonar 800 soles”. “Sí fui damnificada, pero no tengo título, porque no cumplo con los 10 años de posesión, somos diferenciados como los de la segunda familia por lo que nos sentimos aislados dentro del propio Asentamiento”<sup>241</sup>.*

---

<sup>241</sup> Mujer de 40 años (ama de casa).

Este testimonio de una madre de familia demuestra un sentimiento de aislamiento de parte de su propia zona y de las autoridades, quienes al parecer no reconocen su condición de poseedor y de damnificado. Es decir están en peor situación que los otros pobladores.

Por otro lado, al señalar que para poder contar con el inicio de las obras de servicios básicos deben abonar un monto económico, demuestra la complejidad del hecho, pues ellos no cuentan con los recursos económicos necesarios por su misma pobreza, y que con ser damnificados del terremoto, su situación empeoró aún más.

#### **Pueblo Joven Hilda Salas:**

Los testimonios de esta zona son coincidentes. Así por ejemplo, dos hombres de 51 y 45 años dedicados a la construcción civil señalaron que:

- *“No hemos tenido ninguna mejora, estamos como antes. Las expectativas que tenemos es que nos pongan pistas, veredas, lozas deportivas. Pues si tenemos luz, agua y desagüe desde antes del terremoto. Dicen que para Noviembre van a iniciar las obras de pistas y veredas”. “Sí fui damnificado, si tenía mi título de propiedad pero no me dieron mi Bono 6000, porque presente tarde mis papeles, y Techo propio ya no me construyó mi casa”.*
- *“No hemos tenido ninguna mejora, estamos como antes. Las expectativas que tenemos es que nos pongan pistas, veredas, lozas deportivas. Pues si*

*tenemos luz, agua y desagüe desde antes del terremoto. “Sí fui damnificado, si tenía mi título de propiedad pero no me dieron mi Bono 6000, porque presente tarde mis papeles”.*

En esta zona, si bien al menos contaban con servicios básicos de luz, agua y desagüe, en el proceso de reconstrucción no contaban con una infraestructura completa como son las pistas y veredas. De otro lado, pese a contar con los servicios básicos, fueron afectados por el terremoto y no pudieron acceder al Bono 6000 para la construcción de su vivienda.

Una mujer de 43 años obrera de una empresa agroindustrial, dedicada a cortar espárragos, señaló lo siguiente:

- *“No hemos tenido ninguna mejora, antes del terremoto ya teníamos luz, agua y desagüe. Las expectativas que tenemos es que nos pongan pistas, veredas. El alcalde y el presidente de la Región promete y promete y no cumplen”. “Sí fui damnificado, pero no tengo título de propiedad porque el terreno de mi casa no está saneado, y por más que tengo posesión de 30 años con mis padres, COFOPRI demora mucho”<sup>242</sup>.*

Esta opinión refleja además la decepción hacia las autoridades, quienes les prometieron mejorar sus zonas, cubrir sus necesidades, sin embargo, las promesas quedaron solo en palabras. De otro lado, se muestra aparentemente la deficiencia en la actuación de COFOPRI.

Dos amas de casa entre 40 y 55 años señalaron que:

---

<sup>242</sup> Mujer de 43 años (obrero de empresa agroindustrial, cortando espárragos).

- *“No hemos tenido ninguna mejora, antes del terremoto ya teníamos luz, agua y desagüe. Las expectativas que tenemos es que nos pongan pistas, veredas y áreas verdes”. “Sí fui damnificado, dos cuartos están inhabitables pero tengo título de propiedad. No he tenido ningún problema legal”.*
  
- *“No hemos tenido ninguna mejora, antes del terremoto ya teníamos luz, agua y desagüe. Las expectativas que tenemos es que nos pongan pistas, veredas. Dicen que pronto nos van a poner pistas, ojalá lo hagan pues”. “Sí fui damnificada, si tengo título de propiedad, casi todos tenemos”.*

Los testimonios de estos pobladores reflejan que si fueron afectados con el terremoto, se afectaron parte de sus viviendas y algunos aun no contaban con títulos de propiedad para poder acceder al Bono 6000. De otro lado, sus expectativas de tener infraestructura en pistas, veredas, parques y jardines era el paso que continuaba, sin embargo la espera para lograrlo, fue larga debido a que la Municipalidad a raíz del terremoto tenía otras prioridades en otras zonas (residenciales).

#### **Caserío Cachiche:**

Los pobladores de esta zona también son coincidentes con sus testimonios, así una mujer campesina de 40 años señaló:

- *“Sí hemos tenido mejoras, pues nos han puesto pistas y veredas, pero el desagüe que ya está instalado no funciona. Las expectativas que tenemos*

*es más ampliación de los Bonos. “Sí fui damnificada, lo que tenemos son hijuelas a nombre de mi papá”.*

Este testimonio refleja, además de la preocupación del funcionamiento del desagüe, la expectativa de obtener el bono 6000. Sin embargo, se refleja también una confusión de la situación jurídica de sus viviendas, creen que con las hijuelas se demuestra la posesión o propiedad de las mismas y por ello deberían recibir dicho bono.

Una joven estudiante de 19 años y una ama de casa de 51 años señalaron lo siguiente:

- *“Sí hemos tenido mejoras, pues nos han puesto pistas y veredas, arreglo de la plazuela. La expectativa que tenemos es que funcione el desagüe”. “Sí fui damnificada, tenemos cuartos inhabitables. He presentado los papeles para el Bono pero demoran, aun no me dan”.*
- *“Sí hemos tenido mejoras, pues han puesto pistas y veredas, pero solo en algunas partes. Las expectativas que tenemos es más servicios, baños públicos y ampliación de las pistas”. “Sí fui damnificada, pero para que me den mi bono tenía que demoler mi casa, pero no tengo dinero para ello”.*

Ambos testimonios demuestran también la preocupación que tenían respecto a sus viviendas, que si bien no estaban destruidas *totalmente* como requería la norma para otorgar los bonos 6000, sus viviendas estaban inhabitables. Ello no permitía que pudieran obtener dicho bono, implicando la demolición de sus casas para cumplir con la norma, y ello significaba incurrir en un costo adicional por la demolición, pero no contaban con los recursos económicos.

Un obrero de empresa agroindustrial de 31 años, dedicado a cortar espárragos señala:

- *“Sí hemos tenido mejoras, pues nos han puesto pistas y veredas, pero el desagüe que ya está instalado no funciona. Las expectativas que tenemos es que sigan construyendo las pistas y que funcione el desagüe”. “Sí fui damnificado, y el problema que tenía era que el bien era de mi padre, tuvimos que hacer sucesión intestada. Nos han dado el Bono, pero tenemos que esperar a que Techo Propio venga a construir. Pero para recibir el bono tuvimos que pagar un derecho como de 1000 soles pues se tiene que contratar ingenieros, etc.”*

Este testimonio confirma la necesidad de incurrir en gastos extras para la formalización de sus viviendas, si bien COFOPRI realizaba su trabajo de la mejor manera, no podía subvencionar dichos costos extras en beneficio de esta población pobre, damnificada y con altas expectativas de mejoras de infraestructura para cubrir sus necesidades básicas.

Una mujer de 36 años señaló:

- *“Sí hemos tenido mejoras, pues nos han puesto pistas y veredas, pero el desagüe no funciona. Las expectativas que tenemos es casas, más ampliación de veredas y pistas”. “Sí fui damnificado, tengo título de propiedad pero estoy a la espera del bono hace 1 año, ahora estoy viviendo en casa alquilada”.*

Un profesor de 56 años declara una situación dramática:

- *“Sí hemos tenido mejoras, pues nos han puesto pistas y veredas, pero solo alrededor de la plazuela. Las expectativas que tenemos es más ampliación de las pistas y que terminen con el desagüe”. “Sí fui damnificado, si tengo título de propiedad pero mis papeles del Bono los presente tarde, y vivo en esteras”.*

Los testimonios de los pobladores de Cachiche reflejan su preocupación por el funcionamiento del servicio del desagüe, pese a contar con luz y agua por horas, el desagüe era necesario. Asimismo, todos los pobladores fueron afectados por el terremoto, contando con casas destruidas o inhabitables, algunos con dificultades para recibir el bono 6000 y viviendo como mejor podían (alquilando cuartos o haciendo casas de esteras en sus terrenos). De otra parte, también tenían mejoras de ampliar la infraestructura de obras de pistas y veredas ya que fueron solo en las calles principales.

Respecto a lo manifestado por los pobladores de la zona residenciales y los damnificados de las zonas populares, se puede observar la gran diferencia que existe entre ellos, y no solo por su nivel socioeconómico, sino en la preocupación y trabajo desarrollado de las autoridades solo por un sector y la indiferencia del otro. Como habíamos mencionado, se confirma la discriminación existente en el proceso de reconstrucción y la falta de inclusión de políticas públicas en beneficio de los sectores marginados.

### **3.3. Discriminación de parte de la sociedad:**

En las entrevistas realizadas en el 2009 tanto a las zonas afectadas en el terremoto, zonas populares, y las no afectadas, zonas residenciales, pudimos

comprobar los prejuicios existentes entre ellos, la discriminación que se tiene por el origen, el lugar de residencia y el nivel socioeconómico, en el proceso de reconstrucción.

De acuerdo a las encuestas, las personas no afectadas por el terremoto, es decir las pertenecientes a las zonas residenciales, respecto a su opinión de los lugares de las zonas populares, el 26.7% señaló que eran invasores y delincuentes, el 20% señaló que eran flojos, el 40% señaló que el gobierno no se ocupa de ellos, y el 13.3% señaló que su situación se debía a ellos mismos y también al gobierno.

Asimismo, en las entrevistas de las zonas residenciales los habitantes indicaron lo siguiente:

- *“Sí he oído hablar de Cachiche, Pollitos e Hilda Salas, pero bueno es porque creo que salió en la televisión que fueron unos de los más afectados”. “Opino que la situación que Ud. me cuenta es por culpa del Estado que no los apoya”<sup>243</sup>*

Esta opinión refleja el distanciamiento que se tienen las zonas residenciales y populares, al extremo de enterarse de la situación que atravesaban los habitantes de las zonas populares solo a través de un programa televisivo. Asimismo se da cuenta que no hay apoyo alguno de parte del Estado luego del terremoto, pese a ser damnificados del terremoto.

---

<sup>243</sup> Mujer de 29 años.



*-“Bueno, sí he escuchado de esos Asentamientos Humanos, bueno pues les falta servicios básicos, les falta apoyo por parte de la Municipalidad, COFOPRI y MiVivienda”<sup>244</sup>.*

Esta opinión muestra también el reconocimiento de la falta de infraestructura necesaria en las zonas populares de responsabilidad de la Municipalidad y otras instituciones del Estado.

*-“Sí he oído de Cachiche y Los Pollitos, a ellos les falta apoyo, después del terremoto creo que están igualitos, primero se nos dio preferencia a nosotros y al último ellos”<sup>245</sup>.*

Esta opinión demuestra la aceptación de los propios habitantes de las zonas residenciales de su privilegio o preferencia de atención de parte de las autoridades de las entidades del Estado a ellos en vez de priorizar a los habitantes de las zonas populares, es más reconoce que los dejaron al último.

*-“Bueno sí he escuchado de Cachiche, Los Pollitos, son la realidad, ahí está la verdadera pobreza, no los ayudan a menos de que sean del partido”<sup>246</sup>.*

Esta opinión refleja el reconocimiento de la pobreza que sufren los habitantes de las zonas populares, la falta de apoyo y preocupación de parte de las autoridades, y además la conveniencia política que utilizan ciertas autoridades en un apoyo o ayuda a estas poblaciones, y no como un deber de autoridad misma.

---

<sup>244</sup> Hombre de 55 años.

<sup>245</sup> Hombre de 70 años.

<sup>246</sup> Mujer de 38 años.

*-“Bueno si he oído de Los Pollitos, pero la situación en que están es porque tanto las autoridades no los apoyan y de los pobladores mismos, son conformistas”<sup>247</sup>”*

Esta opinión coincide con las anteriores en la falta de preocupación de las autoridades, pero también refleja el prejuicio hacia los habitantes de las zonas populares en considerarlos personas conformistas.

*-“Sí he escuchado de esos lugares, pero desconozco si el gobierno los apoya, creo que no tenían sus papeles en regla por ser invasión”<sup>248</sup>*

Esta opinión refleja una indiferencia hacia la situación en que viven los pobladores afectados por el terremoto, mostrando que al haber invadido terreno es lógico que no tengan títulos de propiedad y por ende es lógico que el gobierno no los apoye.

*-“Bueno si he oído de Los Pollitos, pero sí han recibido apoyo no sé qué más quieren”<sup>249</sup>.*

Esta opinión demuestra la idea que se tiene de ver a los pobladores de las zonas populares como inferiores, en el sentido que no merecen más de lo que buenamente las autoridades les puedan dar.

---

<sup>247</sup> Hombre de 28 años.

<sup>248</sup> Hombre de 45 años.

<sup>249</sup> Mujer de 60 años.

Asimismo, este conjunto de opiniones tienen en común las frases “he oído” o “he escuchado”, lo que muestra la distancia existente entre pobladores de zonas colindantes, o mejor dicho se muestra el querer aislarse de parte de los pobladores de las zonas residenciales respecto a los pobladores de las zonas populares.

- *“Sí conozco Cachiche, Los Pollitos, pero su situación actual es por culpa de ambas partes, es decir, que tanto el Gobierno no se preocupa y los pobladores que no se organizan bien”<sup>250</sup>.*

Esta opinión reconoce también que el gobierno o autoridades no se preocupan por atender las necesidades de los pobladores de las zonas populares, así como denota la idea negativa que se tiene de dichos pobladores como *desorganizados*.

- *“Lo que conozco es Cachiche antiguo que está bien abandonado desde hace tiempo. Creo que su situación es por responsabilidad compartida, de parte del Gobierno y de los pobladores mismos”<sup>251</sup>.*

De la misma forma se reconoce un abandono de parte de las autoridades de las zonas populares, así como la responsabilidad de su propia situación de parte de los pobladores.

-*“Bueno esos sitios como Los Pollitos, no deben esperar tanto del Gobierno, aunque quizás es su pobreza misma”<sup>252</sup>.*

---

<sup>250</sup> Hombre de 40 años.

<sup>251</sup> Mujer de 42 años.

<sup>252</sup> Mujer de 35 años.

Esta opinión demuestra el reconocimiento de la pobreza que viven los pobladores de las zonas populares así como su esperanza en la ayuda de las autoridades, sin embargo, este poblador de zona residencial asume que dicha esperanza debe ser descartada por dichos pobladores.

*-“Si conozco Cachiche, Los Pollitos, no han recibido ningún apoyo”<sup>253</sup>.*

*-“Bueno a esos sitios como Los Pollitos, el gobierno no los apoya, les prometen para la votaciones y luego no cumplen, se olvidan de ellos”<sup>254</sup>.*

Respecto a estas frases podemos señalar que reflejan una aceptación común en que las autoridades locales han desatendido permanentemente a las zonas populares y en caso de que se dé una ayuda es por interés electoral.

*- “Si conozco Cachiche, porque yo tengo una chacra por allá y sé que ha sido muy afectado. Pero Los Pollitos, Hilda Salas, esos son unos ¡“delincuentes”, “invasores”! como no hay quien cuide esos terrenos, vienen a invadir, yo conozco al dueño, y ese terreno no ha sido abandonado, sino que así son esos vivos, vienen a agarrarse esos “serranos”, por qué no se quedan en su sitio. Y eso todo por culpa de Velasco con su Reforma Agraria, han venido puro serrano nomás. Luego que malgastan su plata quieren que el Estado los ayude, ¡qué tal raza!. Estoy en contra sinceramente de que se ayude a esos delincuentes”<sup>255</sup>*

---

<sup>253</sup> Mujer de 30 años.

<sup>254</sup> Mujer de 34 años.

<sup>255</sup> Hombre de 65 años.

Este comentario demuestra los prejuicios y sentimientos de rechazo a los pobladores de las zonas populares, vinculando la connotación negativa que tiene el término *serrano* para referirse a dichos pobladores. Asimismo, los considera delincuentes e invasores de terrenos, delincuentes en el sentido que despojan la propiedad de otros, y que por ello no deben merecer nada bueno, por el contrario, deberían regresar a su lugar de procedencia, el lugar que supuestamente les corresponde bajo una mentalidad estamental. De otro lado, se considera que son vivos y frescos al malgastar su dinero esperando que luego sean las autoridades quienes se ocupen de ellos.

*-“Bueno esos pueblos jóvenes como Los Pollitos, esos, son gente acostumbrada a invadir zonas, son lo mismo que por la agroindustria donde trabajo también han invadido terrenos. Son unos flojos, no tienen incentivo a progreso, ellos solos se complican”<sup>256</sup>.*

Y respecto a estas frases se refleja una connotación discriminatoria y ofensiva a los pobladores de las zonas populares, considerándolos invasores, delincuentes y flojos. Mostrándose una vez más la división entre los iqueños “netos” y los “serranos migrantes”, quienes a estos últimos se les considera negativamente el venir por trabajo como obreros y encima a invadir terrenos pertenecientes a los descendientes de hacendados.

De las encuestas realizadas a las zonas populares, respecto a si el gobierno se preocupaba más por los habitantes de las zonas residenciales, el 100% estuvo de acuerdo.

---

<sup>256</sup> Mujer de 45 años.

Asimismo, respecto a la opinión de los habitantes de las zonas residenciales, los habitantes de las zonas populares indicaron lo siguiente:

*-“Sí conocemos Puente Blanco y Av. San Martín, todo es para ellos. Si en la urbanización El Bosque vive el que fue Gerente de la Municipalidad y todo era para su familia que vivían por esas zonas que no han sido afectadas por el terremoto”<sup>257</sup>.*

Este testimonio confirma la decepción e indignación de la corrupción de parte de las autoridades, así como su actuar en beneficio de su propia familia o allegados y no atendiendo a los verdaderos damnificados.

*-“Sí conocemos Puente Blanco y Av. San Martín, se preocupan más por ellos las autoridades porque tienen más posibilidades”<sup>258</sup>.*

*-“Sí conocemos Puente Blanco y Av. San Martín, se preocupan más por ellos el gobierno porque tienen plata”<sup>259</sup>.*

Estos testimonios son un auto reconocimiento que las autoridades no se preocupan por los habitantes de las zonas populares por su falta de recursos económicos y por ende las menores posibilidades para ser tomados en cuenta por las autoridades.

*- “Sí conocemos Puente Blanco, el gobierno se preocupa más por modernizar esas zonas”<sup>260</sup>.*

---

<sup>257</sup> Mujer de 27 años.

<sup>258</sup> Mujer de 26 años.

<sup>259</sup> Mujer de años.

Esta frase indica la percepción que se tiene de la preferencia de las autoridades en mejorar y desarrollar las urbes las zonas residenciales, sintiendo una gran diferenciación respecto al trato con ellos, tal como señalan también:

*-“Sí conozco Puente Blanco, y hay discriminación con nosotros, hay una diferencia muy grande con ellos”<sup>261</sup>*

*-“Sí conocemos San Martín y Cutervo, pero ellos tienen más preferencias, a ellos les arreglan sus pistas, todo”<sup>262</sup>.*

*-“Sí conozco Puente Blanco y demás zonas, el trato que se nos da es bien diferenciado con ellos”<sup>263</sup>.*

De otro lado también sienten la diferencia debido a su pobreza y su situación de abandono:

*-“Cachiche está abandonado porque somos campesinos y no ricos como en Puente Blanco”<sup>264</sup>.*

*-“Sí conocemos Puente Blanco y Av. San Martín, además dijeron que las casuarinas <sup>265</sup> iban a ser para los damnificados y nada porque son carísimos”<sup>266</sup>.*

---

<sup>260</sup> Mujer de 21 años.

<sup>261</sup> Mujer de 30 años.

<sup>262</sup> Hombre de 51 años.

<sup>263</sup> Mujer de 43 años.

<sup>264</sup> Hombre de 40 años.

*-“Arreglan San Martín y Cutervo para mejorar la imagen de Ica, porque los turistas pasan por ahí nomas, y no se ven las zonas abandonadas como nosotros”<sup>267</sup>.*

Lo manifestado por los habitantes de ambas zonas confirma la discriminación existente en Ica, la exclusión que sufren los habitantes de las zonas populares de parte de los ciudadanos y del gobierno.

### **3.4 Modernización y Gentrificación.**

En nuestra concepción occidental, vemos a la modernidad como sinónimo de progreso. Por ello, el ser humano en general, y específicamente muchos peruanos, han buscado mejorar su situación, muchas veces migrando<sup>268</sup>.

En el Perú, esta búsqueda de “mejorar la calidad de vida”, sea por salud, educación, mejor trabajo, disponer de servicios básicos de luz, agua, desagüe, impulsó a muchas personas a migrar a las ciudades de la Costa durante el siglo pasado. Sin embargo, no fueron bien recibidas por los lugareños, ni por las autoridades del lugar, pues muchos migrantes invadieron terrenos para tener un lugar donde vivir.

---

<sup>265</sup> La Residencial “Las Casuarinas”, son una nueva urbanización de Los Portales y cada vivienda estaba aproximadamente 20 mil dólares en el 2009.

<sup>266</sup> Mujer de 42 años.

<sup>267</sup> Hombre de 42 años.

<sup>268</sup> Para el antropólogo Vaclav Hubinger *“El concepto de modernidad es una construcción creada por el tipo de mentalidad que dio a luz a los conceptos de ‘evolución’, ‘desarrollo’, ‘progreso’, ‘revolución’, y a sus contrarios, por ejemplo, el ‘atraso’”*. En: Vaclav, Hubinger. “Antropología y Modernidad” [documento en línea] <<http://www.unesco.org/issj/rics154/hubingerspa.html>> [Consulta: 17 de octubre del 2009].



En Ica, la mayoría de estas poblaciones vulnerables, se han asentado en pueblos jóvenes y asentamientos humanos, como son Los Pollitos, Hilda Salas, y Señor de Luren, que quedaron a la intemperie luego del terremoto del 15 de Agosto del 2007.

De ello, podemos afirmar que el Estado debería proteger a todos de la denominada “discriminación ambiental”, pues si bien existen circunstancias que de alguna u otra manera obligan a las personas la búsqueda de progreso y mejora de calidad de vida, ésta se da como un derecho fundamental en toda persona.

Siendo además un deber del Estado, según el Artículo 44º de la Constitución Política, “(...) *promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.*” Por lo que el Estado peruano debe preocuparse también por el bienestar de las personas migrantes que buscan progreso y desarrollo.

Por otro lado, en base a nuestra Constitución, al encontrarnos ante un terremoto, con una población afectada con muchas pérdidas humanas y económicas, es que el Estado vio la necesidad de promover el bienestar general de la ciudadanía a través de una reconstrucción, por lo que en cumplimiento de su deber, prometió la “reconstrucción de las ciudades afectadas”.

Sin embargo, se presentaron casos de discriminación ambiental a través de la exclusión social de parte de las autoridades hacia las víctimas del terremoto del 2007, pues el caos normativo, la corrupción, la burocracia y la discriminación ambiental llevó a un proceso de reconstrucción que no tomó en cuenta las necesidades de los más pobres.

Asimismo, se manifestaron los prejuicios negativos existentes entre los “iqueños netos” hacia a la población pobre y a la vez migrante, considerándolos como delincuentes, flojos e invasores. Entonces se concluye que la discriminación existente es tomada como algo “natural” o perteneciente al orden natural de las cosas.

Luego del terremoto, el gobierno central prometió una reconstrucción de la ciudad y por ende su modernidad. Alegó que dicha reconstrucción y modernidad debía mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos, para lo cual iban a reconstruir viviendas a los damnificados, las infraestructuras públicas como colegios, hospitales, carreteras, acueductos, etc.<sup>269</sup>.

Sin embargo, dicha promesa no se basaba en una verdadera planificación urbana, llegándose a manifestar una discriminación ambiental.

Lo ocurrido en Ica ha sido más bien un proceso de “*gentrificación*”, entendiéndola como *proceso urbano donde el capital inmobiliario, financiero y comercial coloniza espacios que finalmente producen cambios en el perfil poblacional de los residentes tanto de áreas centrales de la ciudad, como en otros espacios de alta valoración. (...)*<sup>270</sup>. En este caso, las inversiones realizadas en la ciudad muestran que se ha venido produciendo una gentrificación de la misma, quedando marginadas las grandes mayorías y especialmente los más pobres.

---

<sup>269</sup> Ley N° 29078, Ley que crea el Fondo para la Reconstrucción Integral de las zonas afectadas por los Sismos del 15 de agosto de las Zonas afectadas por los Sismos del 15 de agosto de 2007, denominado “FORSUR”, cuyo artículo 1 señala: “1.1 Declárese de prioridad y de interés nacional la ejecución de los planes y proyectos de rehabilitación, construcción y reconstrucción de la infraestructura de comunicaciones y vial, riego, de energía eléctrica, saneamiento, habilitaciones urbanas y otros servicios públicos en las zonas declaradas en estado de emergencia por el Decreto Supremo N° 068-2007-PCM y sus ampliaciones.

1.2 **También están comprendidos dentro de los alcances de esta Ley los proyectos destinados a la rehabilitación, construcción y reconstrucción de viviendas y centros educativos, hospitales y postas médicas, entre otros, según los referentes técnicos orientados a reducir los efectos de la actividad sísmica y de otros fenómenos naturales”.**

<sup>270</sup> II Seminario Internacional “El Derecho a la ciudad en América Latina – Lo político de las políticas urbanas”, [web en línea] <http://www.rpu.edu.pe/wp-content/uploads/2014/04/Convocatoria-Seminario-II-Derecho-a-la-Ciudad-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf> [Consulta: 02 de mayo de 2014].

Es frecuente que una ciudad se modernice de acuerdo a las circunstancias que lo requieran, como puede ser el crecimiento económico, un apogeo turístico, o luego de algún desastre natural como inundaciones o terremotos. En este caso, sin embargo, tenemos una reconstrucción selectiva, orientadas a los más pudientes, que margina a los que necesitaban más.

Por ello, el proceso finalmente ha contribuido a profundizar las brechas sociales y a dividir más a los ciudadanos, como queda confirmado de todas las encuestas presentadas.



#### **IV. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ENFRENTAR LA DISCRIMINACIÓN EN ICA.**

Luego de haber demostrado en los capítulos anteriores la existencia de las diversas manifestaciones de discriminación en la ciudad de Ica, en el actual capítulo se analiza las políticas públicas implementadas por los gobiernos locales y se proponen medidas necesarias para enfrentar esta discriminación que no está totalmente reconocida por la sociedad iqueña.

## **4.1 Políticas Públicas existentes en Ica.**

### **4.1.1 Políticas Públicas del Gobierno Regional de Ica.**

#### **4.1.1.1. Ordenanza Regional de Ica contra la discriminación.**

En Ica existen algunas normas de protección contra la discriminación, siendo en su mayoría normas de protección a la mujer, que buscan evitar la discriminación. Sin embargo en el 2013, el Gobierno Regional de Ica emitió una Ordenanza contra la Discriminación mucho más amplia.

Esto se produjo debido a que algunas autoridades sí eran conscientes de que la discriminación es una práctica frecuente en Ica y a las recomendaciones constantes de la Defensoría del Pueblo. Por ello, el Gobierno Regional de Ica decidió el 03 de mayo de 2013 aprobar la Ordenanza Regional N° 003-2013-GORE-ICA contra la discriminación de la región de Ica<sup>271</sup>. La ordenanza consta solo de tres artículos, donde i) se aprueba las “condiciones necesarias para la erradicación de toda clase de discriminación, así como promover el derecho a la igualdad en la Región de Ica”; ii) encarga a la Gerencia de Desarrollo Social que publique el cartel donde se señale la prohibición de la discriminación, que implemente y publique el libro de registro de denuncias, e incorpore en su Plan Anual de Trabajo, la promoción y difusión ante los gobiernos locales. Y iii) encarga la publicación de dicha Ordenanza en el diario oficial “El Peruano”.

Como se puede ver, el texto de la norma tiene más un carácter formal, pero el desarrollo pertinente de dicha ordenanza se encuentra en sus considerandos.

---

<sup>271</sup> Ver Anexo N° 30.

En el considerando séptimo encontramos un glosario donde se definen términos relevantes como “población vulnerable”, “acción afirmativa” y “discriminación”.

De otro lado, en el tercer punto del octavo considerando se señala que la Gerencia de Desarrollo Social será la encargada de establecer los lineamientos de la política contra toda forma de discriminación a nivel regional, para lo cual deberá elaborar un Plan de Acción Anual con las demás instancias del gobierno regional y supervisar su cumplimiento.

Según la Gerente Regional de Desarrollo Social, se iba a realizar acciones afirmativas como la difusión de dicha norma a las poblaciones vulnerables, como parte del Plan de Acción Anual. Sin embargo, por lo que hemos apreciado hasta el momento actual, dicha difusión aún no se ha realizado.

En el cuarto punto del octavo considerando se señala que las demás Direcciones Regionales verificarán el cumplimiento de las normas antidiscriminación, siendo obligadas a incorporar a sus planes operativos anuales dicha supervisión, debiendo informar las actividades realizadas a la Gerencia de Desarrollo Social, bajo responsabilidad administrativa.

Según el Director Regional de Turismo y Artesanía, esperaba que ello sea factible, debido a que él considera de suma importancia la incorporación de la norma en todas las Direcciones Regionales, y en su Dirección especialmente para evitar prácticas discriminatorias en el sector Turismo, en lugares como hoteles, restaurantes, centros de recreación y otros.

El quinto punto del octavo considerando señala que el Gobierno Regional promoverá mediante normas, las acciones afirmativas en beneficio de las

poblaciones vulnerables. Sin embargo, aún no se emiten normas posteriores a esta Ordenanza de acciones afirmativas en beneficio de poblaciones vulnerables.

En el séptimo punto del octavo considerando obliga bajo responsabilidad administrativa, la publicación de un cartel que señale “En este local, y en todo Ica, está prohibida la discriminación”<sup>272</sup>. La publicación de los carteles debía ser en las instituciones y lugares públicos de la región de Ica. Sin embargo, dicha publicación se cumplió solo en parte, pues solo algunas instituciones públicas, como la Comisaria de Mujeres<sup>273</sup>, el Hospital Regional y la Posta Médica La Palma<sup>274</sup> tenían dicho anuncio semanas después de la conferencia de prensa, pero los restaurantes, discotecas, hoteles, es decir, locales de carácter privado no lo tenían.

Esto ha sido confirmado por el propio Encargado del Área de Industrias Culturales y Arte e Interculturalidad del Ministerio de Cultura, quien señala que las entidades privadas no colaboran con la publicación de anuncios sobre la problemática de la discriminación.

El octavo punto señala que la Gerencia de Desarrollo Social, promoverá que los Gobiernos Locales cuenten con sus respectivas Ordenanzas contra la discriminación. Sin embargo, hasta el momento actual aún no se ha emitido ninguna.

---

<sup>272</sup> Ver anexo N° 31.

<sup>273</sup> Ubicada en Calle Libertad – Cercado de Ica.

<sup>274</sup> En la posta médica “La Palma” se encuentra un periódico mural desgastado con el cartel de la Ordenanza Regional 003-2013 puesto en el fondo del patio de la posta como basura.

El noveno punto del octavo considerando señala que las personas que se sientan afectadas por prácticas discriminatorias podrán presentar sus denuncias ante la Gerencia de Desarrollo Social, la misma que coordinará con las autoridades respectivas, llevando un libro de registro.

Y finalmente el punto décimo obliga a informar de las acciones de cumplimiento de la ordenanza en las Audiencias de Rendición de Cuentas.

A los seis meses de la aprobación de la Ordenanza 003-2013, se dio la única conferencia de Prensa sobre esta norma, señalándose sobre la importancia de esta norma y su difusión a través de los medios de comunicación, siendo lamentable que solo tres o cuatro periodistas asistieron a dicha conferencia, habiendo sido invitados más de veinte<sup>275</sup>.

Como hemos podido analizar, si bien el Gobierno Regional de Ica ha dado el primer avance con la emisión de esta Ordenanza contra la discriminación, ello no basta para su efectividad, en el sentido de que la implementación de la misma está demorando, al parecer la “voluntad política” no se encuentra del todo comprometida.

#### **4.1.1.2. Principales causales de discriminación atendidas por el Gobierno Regional**

De todas las causales de discriminación que hemos señalado en los capítulos anteriores que existen en la ciudad de Ica, solo en algunas se aprecia que ciertas autoridades han atendido la problemática a través de políticas públicas.

---

<sup>275</sup> La Conferencia de prensa fue realizada el 07 de noviembre de 2013, en las instalaciones del auditorium del Gobierno Regional de Ica.

En temas como orientación sexual, edad, lugar de residencia, idioma, entre otros, no hemos encontrado ninguna política pública contra ellas. Sólo las hemos encontrado en tres causales: racial, discapacidad y género.

➤ **Discriminación racial y étnica:**

Aunque hemos demostrado que en Ica existe una constante discriminación hacia los sectores vulnerables como son los afrodescendientes y los migrantes de la sierra y la selva; a nivel de las autoridades, la Gerencia Regional de Turismo aceptó la existencia de discriminación en Ica hacia el migrante de la sierra por sus costumbres, y que como política dentro de la gestión se estaba trabajando en la implementación de convocar a un “carnaval”, invitando a todas las asociaciones de migrantes en Ica para que puedan mostrar su cultura y costumbres y fomentar la unión e integración entre los diversos grupos que habitan la ciudad de Ica.

Si bien es interesante y positivo que al menos esta dirección se preocupe por incentivar espacios donde se pueda mostrar las costumbres de los demás ciudadanos con los que convivimos, ni siquiera dicho carnaval hasta fines del 2015 se realizó. Creemos que la no realización de dicho “carnaval” se debió a la falta de interés de parte de otras autoridades involucradas, así como la falta de recursos para incentivar estos temas de fomento de integrar las diversas culturas de Ica.

De otro lado, observamos que los prejuicios y la discriminación hacia los habitantes del Asentamiento Humano Los Pollitos y los Pueblos Jóvenes de Señor de Luren e Hilda Salas no han sido tratados con ninguna política pública.



Respecto a las poblaciones afrodescendientes, tal como señalamos en el segundo capítulo, en la provincia de Chincha, las autoridades del Ministerio de Cultura de Ica han trabajado con dichas poblaciones para disminuir la autodiscriminación y la valorización de los afrodescendientes. Sin embargo, las mismas autoridades afirman que falta mucho por trabajar en el tema.

Como vemos, las acciones han sido muy limitadas en cuanto a políticas públicas para disminuir la discriminación étnica y racial.

➤ **Discriminación por discapacidad:**

En el Gobierno Regional de Ica existe la Oficina Regional de Atención a Personas con Discapacidad de Ica, que trabaja para difundir el apoyo y la no discriminación hacia esta población a través de voluntarios que se encuentran en las instituciones públicas y algunos privados como los bancos<sup>276</sup>. Asimismo, se capacitó a los servidores públicos de las OMAPEDs (Oficina Municipal de Atención a las Personas con Discapacidad) de cada municipalidad de la región de Ica en lenguaje peruano de señas para poder brindar un mejor servicio a las personas con discapacidad auditiva<sup>277</sup>.

Es positivo saber que dentro del Gobierno Regional, ya se encuentran trabajando con esta población, brindándoles asesoría y apoyo en diversos ámbitos.

---

<sup>276</sup> Nota: Información brindada por La Gerente de Desarrollo Social del Gobierno Regional.

<sup>277</sup> Nota de Prensa N° 020-2013-GRDS-GORE-ICA.

Otra situación en que se han aplicado algunas medidas de apoyo a las personas con discapacidad es el ámbito laboral. De esta manera, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo – Dirección Regional Ica, visita a las empresas para conocer su demanda de personas con discapacidad, sensibilizarlos con el tema, y contratar “preparadores laborales” para que puedan instruir a las personas con discapacidad mental e intelectual.

Dicha institución señaló que se ha logrado que por lo menos 290 personas discapacitadas sean registradas como tales, que 90 empresas hayan sido visitadas para promover la contratación a discapacitados, y sean 250 personas discapacitadas informadas sobre el mercado de trabajo regional, y sean 69 de ellos colocados en empleos formales.

Se puede decir que la inclusión de las personas discapacitadas al ámbito laboral, como política pública ha resultado positiva en la Región de Ica. Vemos que aún existen muchas necesidades, pero creemos que hay un compromiso de estas autoridades tratando de reducir una de las barreras que afectan a la población discapacitada que reducen por ende la discriminación hacia ellos.

➤ **Discriminación por género:**

En éste ámbito, los logros son mas bien de carácter formal. Contamos en primer lugar con una Ordenanza Regional N° 0021-2005-GORE-ICA de

fecha 22 de marzo de 2006 <sup>278</sup>, que aprobó el Plan Regional de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2005-2010.

Dicha ordenanza dispuso lo siguiente: incorporación de la equidad de género en todas las acciones de la Dirección de educación; creación de la Comisión de Atención de Denuncias y Reclamos en la Dirección Regional de Educación que recibe denuncias por acoso sexual, maltrato infantil y discriminación de la mujer; trabajo en temas de derechos sexuales reproductivos (prevención del embarazo adolescente y VIH/SIDA); participación política (se conformó la Red de Mujeres Autoridades Electas de Ica, para promover su gestión política de género e igualdad de oportunidades); institucionalización de fechas conmemorativas como el Día Internacional de la Mujer; creación de la Comisión de la Mujer de Ica, (implementación de acciones del PRIO y otras relacionadas a la igualdad de la mujer), entre otros.

Pese al contenido positivo del avance normativo y planificación, en la práctica ha habido deficiencias en la etapa de implementación de políticas públicas, lo que ha sido corroborado por la Defensoría del Pueblo en su Tercer y Cuarto Reporte a la Ley de Igualdad de Oportunidades. En estos documentos se detallan las regiones que cumplen con la implementación para el cumplimiento de la Ley de igualdad de Oportunidades, siendo que Ica al 2009 no reportó su asignación de presupuesto para el cumplimiento de dicha norma, así como tampoco emitió normas que prohíban la discriminación por sexo, ni dispuso la participación de mujeres en los

---

<sup>278</sup> En base al artículo 60° de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres, los gobiernos regionales y locales deben adoptar políticas, planes y programas destinados a garantizar que mujeres y hombres ejerzan sus derechos a la igualdad, libre desarrollo de la personalidad, autonomía y bienestar.

Consejos de Coordinación Regional o aprobó normas contra el hostigamiento sexual, a diferencia de otras regiones del Perú.

Años después fue promulgada la Ordenanza Regional N° 0013-2012-GORE-ICA, el 27 de setiembre del 2012. Esta norma crea la Instancia Regional de Concertación contra la violencia hacia la mujer de la Región de Ica<sup>279</sup>.

Es importante que el Gobierno Regional haya desarrollado normas para la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, pero de nada sirve si en la práctica éstas no se implementan para su cumplimiento.

#### **4.1.1.3. Principales ámbitos donde se ha enfrentado la discriminación.**

Dentro de los ámbitos de discriminación existentes en Ica descritos en los capítulos anteriores, solo en algunos como la salud y el trabajo ciertas autoridades han atendido parte de la problemática a través de políticas públicas. En cambio, en el ámbito de la educación no hemos encontrado ninguna política pública que enfrente estos problemas.

##### **➤ Políticas públicas para disminuir la discriminación en el sector salud:**

Si bien en la ciudad de Ica específicamente no existen políticas públicas para disminuir la discriminación en este sector, a nivel regional a través del Gobierno Regional de Ica se ha implementado el programa “Estrategia

---

<sup>279</sup> De acuerdo a la información proporcionada por el Programa Nacional contra la violencia familiar y sexual del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, entre el 2010 y 2015, se han realizado 5,011 acciones preventivas promocionales ejecutadas en toda la región de Ica, entre las cuales se encuentran las actividades de capacitación, difusión, participación social, concertación social que realizó el Centro de Emergencia Mujer. Asimismo, fueron 202,588 las personas informadas y/o sensibilizadas en las acciones preventivas promocionales.

crecer” como política pública en los años 2011 y 2012 dirigida a disminuir la anemia de niños residentes en los distritos más vulnerables de la región de Ica.

Este programa logró reducir de 7.6% a 4.9% de casos de anemia, así como coordinar y comprometer a los alcaldes de cada distrito para que puedan apoyar a los servidores y establecimientos de la salud en entregar instrumentos y materiales necesarios, dar las facilidades del caso para desarrollar su trabajo, etc.

Finalmente, también realizaron capacitaciones de concientización hacia las madres de familia en el cuidado e higiene de los alimentos y su preparación; asimismo también, se les capacitó para que asistan al presupuesto participativo de su distrito, para que puedan pedir por mejoras en la educación y salud.

Lo positivo del Gobierno Regional, tanto la Dirección Regional de Salud como la Gerencia Regional de Desarrollo Social han trabajado conjuntamente para mejorar el acceso al derecho de salud de ciertas poblaciones vulnerables como son los niños que viven en zonas alejadas de las principales ciudades de Ica.

Sería bueno que estas buenas prácticas se extiendan a toda la Región de Ica, incluyendo las zonas vulnerables estudiadas dentro de la misma ciudad de Ica.

Sin embargo, dentro del ámbito de la salud que hemos visto en el segundo capítulo, existen dos problemáticas de discriminación adicionales en Ica,

como son el maltrato de parte de los pacientes asegurados de EsSalud hacia los médicos y demás miembros del personal que trabaja en dicha institución, así como la desatención que se dan a las poblaciones vulnerables respecto a los servicios de saneamiento, y la deficiente atención a los usuarios del SIS.

Ante estas problemáticas, no se ha encontrado hasta el momento ninguna política pública que trabaje para disminuirlas.

➤ **Políticas públicas para disminuir la discriminación en el ámbito laboral:**

La Dirección Regional del Ministerio de Trabajo de Ica señala que recién aparece un interés por el tema de discriminación laboral, en el sentido de que la Defensoría de Pueblo de Ica les ha solicitado por primera vez una estadística de casos de discriminación que se hayan presentado, pero se encontraban en proceso de elaboración<sup>280</sup>.

De otro lado, están llegando requerimientos para personas con discapacidad. Un ejemplo son los requerimientos de los sordomudos para el atado de espárragos, y otro ejemplo es el de la Fábrica de Chocolates Helena que requiere a personas con cualquier tipo de discapacidad pero que tengan buena vista y manos en buen estado.

Respecto al trabajo de políticas públicas para poder incluir a empleos formales a otros grupos vulnerables a parte de los discapacitados, señalaron que *“aún es un desafío para el Ministerio de Trabajo y Promoción del*

---

<sup>280</sup> Oficio N° 0385-2013-DP/ODICA del 18 de abril de 2013. Sin embargo, al 12 de diciembre de 2014, según la Oficina Defensorial de Ica, dicha solicitud no fue contestada.

*Empleo tratar con generación de empleo para otros colectivos”.* Sin embargo, señalaron que se encuentran trabajando en la promoción de la inserción en empresas de las mujeres víctimas de terrorismo asentadas en Ica.

Coincidentemente con ello, el Gobierno Regional de Ica incentiva a los grupos de desplazados víctimas de la violencia política asentados en Ica brindándoles charlas y capacitación para desarrollar microproyectos con la crianza de aves y biohuertos.

Pese a estas políticas contra la discriminación de parte del gobierno regional de Ica, respecto a la problemática de la situación de los trabajadores de las empresas agroexportadoras y sus condiciones laborales, si bien ha habido ciertas políticas para mejorar su transporte, aún no se logra mejorar radicalmente su situación laboral a través de políticas públicas más eficientes.

#### **4.1.2 Políticas Públicas en los gobiernos locales de Ica.**

Es necesario señalar que hasta el momento no se ha encontrado ninguna política pública de parte de los gobiernos locales contra la discriminación racial o étnica, por el lugar de residencia, orientación sexual, idioma, discapacidad entre otros, salvo por género.

Respecto a la Ordenanza Regional 003-2013, ninguna municipalidad en la Región cumplió con ella, incluida la Municipalidad Provincial de Ica. Solamente por un tema formal, existen normas especiales en algunos distritos de la provincia de Ica, referentes a la protección de la mujer contra

la violencia sexual y familiar, que incluyen el incentivo del derecho a la igualdad y a la no discriminación. Entre ellas tenemos:

- ✓ Ordenanza Municipal N° 007-2009-MDS-REGIÓN-ICA, de la municipalidad distrital de Santiago, del 21 de agosto del 2009. La norma incorpora en la agenda del Gobierno Local el Plan Tolerancia Cero a la violencia familiar y sexual, para lo cual se señala que se desarrollarán acciones de plan de prevención integral y la formación de facilitadores pero no indica cómo será dicho desarrollo.
- ✓ Ordenanza Municipal N° 010-2009-MDLT, de la municipalidad distrital de La Tinguíña, del 27 de agosto del 2009. Esta norma también hace referencia al Plan Tolerancia Cero y a las acciones de prevención integral y la formación de facilitadores, pero no indica cómo será dicho desarrollo.

Estas normas emitidas en dichos lugares son meramente formales, pues realizando las consultas a dichas entidades municipales<sup>281</sup>, señalan que dichas normas fueron emitidas en las gestiones anteriores y no tienen conocimiento de ellas. Por lo que se podría deducir de ello es que no han tenido ninguna implementación en la realidad.

## **4.2 Propuestas de Políticas Públicas**

### **4.2.1 Políticas Públicas.**

---

<sup>281</sup> Comunicación con la DEMUNA y Secretaría de alcaldía de cada municipalidad de Santiago y La Tinguíña.



Entre las diversas definiciones de “políticas públicas” que existen en la doctrina, creemos que una de las más completas es la de André-Noel Roth, quien señala que las políticas públicas son *“un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática”*<sup>282</sup>. De esta manera, una política pública que lucha contra la discriminación parte por reconocer que existe este problema, trazando las acciones para enfrentarlo.

Asimismo, Carlos Alza señala que una política pública es *“un proceso social e institucional que puede tener objetivos regulatorios (modificar conductas), distributivos (de bienes o servicios), redistributivos (recaudación en algunos sectores para beneficiar a otros), o constituyentes (de reorganización del Estado)”*<sup>283</sup>. En este caso, creemos que la política contra la discriminación debería tener básicamente objetivos regulatorios, para modificar los comportamientos que existen en nuestra sociedad. Sin embargo, se hace necesario también pensar que podría ser necesario objetivos distributivos o redistributivos, especialmente en lo referente a la discriminación estructural.

Una vez que se aprecia la necesidad de contar con políticas públicas contra la discriminación, es importante tener objetivos regulatorios para disminuirla poco a poco a través de medidas a corto, mediano y largo plazo. Para ello sería

---

<sup>282</sup> Roth, André-Noel. *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá DC, Ediciones Aurora 2002:27

<sup>283</sup> Alza, Carlos. *Diseño de Políticas Públicas en derechos humanos*. Curso virtual para a Maestría en Derechos Humanos. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2010, p.8.

necesario tener previamente en cuenta las etapas de una política pública que Renata Bregaglio describe así<sup>284</sup>:

a. Planteamiento de la agenda.- empieza cuando una autoridad pública toma decisiones sobre lo que va implementar. Incluye el diagnóstico y recojo de evidencia para cambiar una situación determinada, y su colocación en agenda para el debate público.

En Ica, como hemos demostrado en los capítulos anteriores, el problema de la discriminación se agrava porque no aparece en la agenda de las autoridades locales. De esta manera, si bien se han emitido Ordenanzas, éstas no han partido de diagnósticos o recojo de evidencias, ni han sido parte de los debates públicos. Por el contrario, dichas normas, en lugar de buscar iniciar una política pública, han sido emitidas en cumplimiento de las solicitudes de otros entes estatales como el Ministerio de la Mujer (ordenanzas contra la discriminación por género) o la Defensoría del Pueblo (Ordenanza Regional 003-2013-GORE-ICA).

b. Diseño.- se elabora la misión y visión de lo que se quiere instalar, se da forma a las estrategias, programas, dispositivos y recursos para su realización.

Para plantear una política pública contra la discriminación, los legisladores, un ministerio, un gobierno regional, una municipalidad o cualquier otro ente deben primero tomar la decisión de enfrentarla, trazando la misión y visión. Para ello se asume que se diagnosticó el problema a través de casos presentados en la realidad, y se han diseñado las estrategias necesarias para contrarrestarlo según sus características propias del mismo. Sin embargo, las autoridades de Ica no

---

<sup>284</sup> BREGAGLIO LAZARTE, RENATA et al. "Políticas Públicas con enfoque de Derechos Humanos en el Perú. El Plan Nacional de Derechos Humanos y las Experiencias de Planes Regionales en Derechos Humanos". Lima: IDEHPUCP, 2014.

toman la decisión para enfrentarla, y por ende tampoco se diseñan las estrategias y recursos para su realización.

c. Implementación.-vinculada a la producción de bienes o servicios; es la etapa de gestión incluyéndose las acciones de control y monitoreo.

Una política pública contra la discriminación debe ser implementada a través de mecanismos como por ejemplo constante capacitación del tema para una sensibilización a los servidores públicos, al personal de las escuelas y de hospitales, trabajo directo con las poblaciones vulnerables, etc.

En Ica, como hemos señalado se carece de dicha implementación a las normas dadas contra la discriminación, quedando sólo en el papel.

d. Evaluación.-se focaliza en conocer los impactos y resultados de la intervención, bajo los criterios de eficacia y eficiencia.

En la evaluación de las políticas públicas, hay que sumarle al paradigma tradicional de la eficiencia, los indicadores vinculados al goce de derechos relacionados con los principios de participación, no discriminación y la rendición de cuentas como ejes transversales a cualquier intervención pública<sup>285</sup>. En Ica, ninguna autoridad hasta el momento ha evaluado los impactos o resultados de sus políticas públicas señaladas anteriormente en materia de discriminación.

En Ica, ha habido muy poco desarrollo de políticas públicas, la labor hasta el momento ha sido muy escasa. Únicamente se tienen resultados óptimos en las

---

<sup>285</sup> BREGAGLIO LAZARTE, RENATA et al. Ídem. P. 21.

políticas públicas para luchar contra la discriminación hacia los discapacitados en el ámbito laboral. Sin embargo, en los demás ámbitos, desde las alumnas embarazadas hasta los trabajadores de las empresas agroexportadoras aún se espera mucho por hacer.

Si bien realizar políticas públicas que luchen contra la discriminación no es fácil, el problema es que durante siglos hemos vivido con este problema, considerándolo como un orden natural de las cosas. En muchos casos, no existe una real voluntad política de enfrentarlo y solo se busca por un tema de “cumplimiento” con los estándares internacionales, se quiera realizar estas políticas públicas que quizá no tengan el éxito esperado.

En nuestra opinión, la ausencia de políticas públicas frente a la discriminación, muestra dos problemas, el primero es que las propias autoridades tienen interiorizados los prejuicios discriminatorios por lo que la publicación de una norma por más que sea positiva, no llega a ser una verdadera política pública, quedando sólo en el papel como de carácter retórico.

De otro lado, las víctimas de discriminación tampoco buscan o exigen cambiar esta situación. Ellos tienden a creer que sólo se les discrimina por un tema económico y al parecer no son consientes de que existen otros factores por los que se les discrimina. Muchas veces no perciben que la discriminación es en la mayoría de los casos la causal de su situación de pobreza.

Para que una política pública tenga efectos concretos, se necesita lo señalado anteriormente, es decir, un planteamiento, un diseño, una implementación y una evaluación del desarrollo de la misma. Junto con ello es necesario contar con voluntad política, personal comprometido con el tema, lucha constante, recursos,

y otros elementos necesarios en cada fase de una política pública que se quiera implementar.

#### **4.2.2 Acciones afirmativas y discriminación positiva.**

Como vemos, existen pocas normas que establecen acciones afirmativas en beneficio de las personas que sufren desigualdad. Sin embargo, para efectos del presente trabajo, propongo las siguientes acciones o medidas necesarias en la Región de Ica, en base a los problemas estudiados y analizados en los diferentes ámbitos de desarrollo de las personas en los capítulos anteriores.

Dentro de las políticas públicas, consideramos las más importantes que deben implementarse en Ica, las cuales serían las acciones afirmativas y la discriminación positiva hacia las víctimas de discriminación mencionadas.

Las acciones afirmativas son mecanismos de efectividad de las políticas públicas en contra de la discriminación, que buscan que el Derecho promueva una igualdad material, ya sea a través de la eliminación de situaciones de desigualdad, de subordinación o de ausencia de oportunidades para desarrollarse que padecen los integrantes de determinados grupos o sectores, con el objeto de enfrentar problemas estructurales, basándose en una concepción relativa a la justicia concreta o justicia social<sup>286</sup>. Estas acciones afirmativas no afectan a terceros, no se desplaza a otros para beneficiar a algunos.

Para Claire Reid, a través de los mecanismos o medidas de acciones afirmativas el Estado reconoce cuáles actitudes discriminatorias han cohibido la participación

---

<sup>286</sup> ARDITO VEGA, WILFREDO. "Discriminación Positiva y Discriminación racial en el Perú". En: *Retos Contemporáneos del Derecho Público – El Derecho ante la Política*, Fondo Editorial PUCP, p. 22.

equitativa de ciertos sectores de la población y “confiesa” de alguna manera haber practicado o tolerado la discriminación<sup>287</sup>.

Por su parte, la discriminación positiva es una forma de acción afirmativa, en la cual el Estado y/o particulares disponen favorecer u otorgar un privilegio o beneficio escaso a individuos de un grupo históricamente discriminado, pero que dicho beneficio es aspirado también por otras personas, quienes podrían sentir que sus intereses son afectados. Esto puede ser criticado por generarse un aparente perjuicio a los otros individuos no beneficiarios de estas medidas.

Esta discriminación positiva puede ser promovida por la autoridad estatal o por una empresa o institución privada, teniéndose el debido respaldo jurídico para no ser considerada como un acto de discriminación. Teniendo como fines<sup>288</sup> el enfrentar los problemas de desigualdad existentes entre individuos pertenecientes a diversos grupos, y buscan dar el paso de la igualdad de oportunidades a la igualdad de resultados<sup>289</sup>.

Asimismo, en el caso de problemas como el racismo, estas acciones promueven la convivencia entre razas en una sociedad tradicionalmente segregada y logran abrir los espacios monorraciales a una mayor diversidad, promueven un cambio en situaciones de infrarrepresentación en espacios laborales, espacios de poder, de manera que los sectores excluidos estén presentes en proporción similar a la que

---

<sup>287</sup> REID, CLAIRE. *Las jerarquías invisibles de la discriminación en la ciudad de Abancay*. Ibíd. P. 45.

<sup>288</sup> ARDITO VEGA, WILFREDO. “Discriminación Positiva y Discriminación racial en el Perú”. Ibíd. P. 24

<sup>289</sup> Lo que buscan las acciones afirmativas es pasar de la igualdad de oportunidades a una igualdad de resultados, esto se evidencia concretamente por ejemplo en la disminución de pobreza, en cifras reales que demuestren el número de afroperuanos que terminan la universidad, el número de indígenas que han podido acceder y mantenerse en un puesto laboral determinado, las mejoras de infraestructura en determinadas zonas luego de haber ocurrido un desastre, etc.

En el caso de Ica, en un contexto como el terremoto, las víctimas del mismo, su situación real en cómo lo afrontaron, la falta de interés de las autoridades a través de las deficiencias de mejoras de infraestructura, entre otros problemas suscitados y descritos en el capítulo anterior, demuestran que no hay una igualdad de resultados. Por lo que dar simplemente un bono no es lo mejor, sino analizar qué es en lo que se falló, cuáles fueron los motivos de dichas deficiencias, es decir, el resultado debe ser el norte a seguir para implementar acciones afirmativas.

implicaría su número dentro de la población. Igualmente, los grupos discriminados cuentan con modelos en ámbitos académicos y profesionales que permitan a las personas excluidas a trazarse metas y tener mayor confianza en sí mismos.

Finalmente, las acciones afirmativas o discriminación positiva son medidas temporales, concretas y medibles<sup>290</sup>.

El carácter temporal, de corto o mediano plazo de una acción afirmativa o discriminación positiva se debe mantener por un tiempo determinado, hasta cuando la inequidad que se pretende rectificar desaparezca. Ello es necesario para evitar que se generen problemas como el paternalismo de parte del Estado, o dependencia y victimización de parte de los beneficiarios de estas medidas. Pues las acciones afirmativas no pretenden cambiar radicalmente las estructuras de poder y organización, sino abrir una puerta para que las personas excluidas puedan ingresar también a las oportunidades históricamente negadas<sup>291</sup>.

En nuestra legislación peruana existen normas que contienen acciones afirmativas o discriminación positiva, las cuales legitiman su aplicación<sup>292</sup>. Tal es así, que en el considerando 23 del Informe periódico consolidado 18°, 19° y 20° del Perú presentado ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial señala que no es solo constitucionalmente legítimo, sino que es una obligación del Estado que a través de medidas de igualación positiva, propenda a la igualdad material entre las personas<sup>293</sup>.

---

<sup>290</sup> REID, CLAIRE. Las jerarquías invisibles de la discriminación en la ciudad de Abancay. *Ibíd.* P. 46.

<sup>291</sup> *Ibíd.* P. 45 y 46.

<sup>292</sup> ARDITO VEGA, WILFREDO. "Discriminación Positiva y Discriminación racial en el Perú". *Ibíd.* P. 42

<sup>293</sup> Dicho informe corresponde a los años 2009, 2010, 2011 y 2012, presentado por Perú como estado parte de conformidad con el artículo 9° de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.

Nuestra Constitución Política de 1993 señala en su artículo 59° que es posible una intervención del Estado para promover la igualdad dentro de las libertades de trabajo, empresa comercio e industria, por lo que acota lo siguiente “El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades”.

El artículo 103° de la Constitución señala también que dentro de la función legislativa del Estado “pueden expedirse leyes especiales, porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas”.

Asimismo, el artículo 44° señala entre los deberes primordiales del Estado “garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación”.

Por su parte, el Tribunal Constitucional en su sentencia del expediente N° 050-2004-AI/TC del 12 junio del 2005, en el fundamento 144 se pronuncia respecto a las reformas al régimen de pensiones del Decreto Ley 20530, señalando “(conforme a) la *directriz material o sustancial que informa al derecho a la igualdad, (...) existe la obligación del Estado de adoptar medidas -comúnmente legislativas- con la finalidad de compensar jurídicamente a grupos marginados económica, social o culturalmente; de esta manera, a través de tales medidas de “acción positiva” o de “discriminación inversa”, el Estado busca revertir las condiciones de desigualdad (...)*<sup>294</sup>”.

Como vemos, tanto la Constitución y el propio Tribunal Constitucional establecen que es “deber” del Estado propiciar estas acciones afirmativas en beneficio de aquellas

---

<sup>294</sup> HUERTA LUIS. “El Derecho a la Igualdad: su desarrollo en la Constitución”. *Ibíd.* P. 119.



personas que han sido marginados en diversos ámbitos, para revertir las condiciones de desigualdad sufrida por largos años.

#### 4.2.3 Propuestas para enfrentar la discriminación racial y étnica:

Ica, como vimos en el segundo capítulo, es una ciudad donde se refugiaron muchas víctimas de la violencia política, provenientes principalmente de Ayacucho. Si bien, el Gobierno Regional les ha brindado algo de apoyo en el ámbito laboral, sería prudente la emisión de una norma que reconozca la importancia del respeto a su cultura y así se manifieste la preocupación por buscar su beneficio. De esta forma, se debería erradicar del lenguaje cotidiano expresiones como “verdaderos iqueños” o “iqueños netos”. Ello debería comenzar con una mayor consciencia de los funcionarios para evitar cualquier expresión despectiva hacia las personas que no nacieron en Ica.

Para ello, sería bueno tener en cuenta algunas ordenanzas de otros lugares del país como ejemplo a seguir en Ica, tal es así que encontramos que las ordenanzas de Abancay<sup>295</sup>, Andahuaylas<sup>296</sup>, Lambayeque<sup>297</sup> y Urubamba<sup>298</sup> que promueven la participación efectiva de la cultura andina o quechua en la vida social, política, cultural y económica.

<sup>295</sup> Ordenanza Municipal N° 002-2008-A-MPA de la provincia de Abancay del 29 de febrero de 2008. En cuyo segundo párrafo del artículo tercero señala “(...)La Municipalidad asume RECONOCER Y RESPALDAR a las personas y la cultura quechua, e incrementar su participación efectiva en la vida social, política y cultural de la Provincia”.

<sup>296</sup> Ordenanza Municipal N° 018-2008-CPA-MPA de la provincia de Andahuaylas del 28 de agosto de 2008. En cuyo artículo tercero señala: “Los gobiernos locales distritales y provincial de Andahuaylas reconocen y resaltan la cultura andina en todas sus manifestaciones y en base a ello promueven la participación efectiva en la vida social, política, económica y cultural de la Provincia”.

<sup>297</sup> Ordenanza Regional N° 001-2009 de la Región de Lambayeque del 19 de enero de 2009. En cuyo artículo tercero señala: “DISPONER que todos los órganos estructurados, especializados y descentralizados del Gobierno Regional de Lambayeque, promuevan en su jurisdicción la igualdad entre los ciudadanos y ciudadanas, estableciendo medidas de corto y largo plazo; así como implementen políticas públicas, que atiendan dentro de su capacidad y posibilidades a aquellas personas en condición de desigualdad y, además, incentiven a las personas de la cultura quechua de nuestra región a incrementar su participación efectiva en la vida social, política, económica y cultural de la vida privada”.

<sup>298</sup> Ordenanza Municipal N° 019-2009-MPU de la provincia de Urubamba del 16 de julio del 2009. En cuyo artículo segundo señala: “Los Gobiernos Locales de los Distritos y la Provincia de Urubamba reconocen y resaltan la cultura andina en todas sus manifestaciones y en base a ello promueven la participación efectiva de la vida social, política, económica y cultural de la Provincia”.

Asimismo, las ordenanzas de Ayacucho<sup>299</sup>, Junín<sup>300</sup> y Huancavelica<sup>301</sup> han dispuesto que ningún establecimiento público o privado de la región se someta a trato displicente, esperas injustificadas o frases ofensivas a la población campesina, de rasgos indígenas, incluyendo los residentes en las ciudades.

Tenemos también a la ordenanza de Huancavelica<sup>302</sup> que atiende lo señalado por la Comisión de Verdad y Reconciliación, tomándolo en cuenta para sus normas y reconociendo explícitamente que la violencia política tuvo un componente étnico racial importante.

Las ordenanzas mencionadas de Apurímac<sup>303</sup>, Ayacucho<sup>304</sup> y Junín<sup>305</sup> disponen también que las conclusiones y recomendaciones de la Comisión de Reconciliación y Verdad sean materia obligatoria de enseñanza en todos los niveles educativos. Así como el compromiso a la implementación de dichas recomendaciones y aplicar el Plan Integral de Reparaciones, promoviéndose la inserción en la sociedad de las víctimas de la violencia<sup>306</sup>. Siendo Ica albergue de las poblaciones desplazadas, se debe tomar en cuenta estas normas similares.

---

<sup>299</sup> Ordenanza Regional N° 010-2009 de la Región de Ayacucho del 29 de mayo de 2009. En cuyo artículo segundo señala *"RECONOCER la igualdad entre los seres humanos, rechazando y condenando todo tipo de discriminación, sin excepción alguna; prohibiendo asimismo, el uso de expresiones discriminatorias por parte de los funcionarios, servidores públicos de todas las entidades del Gobierno Regional de Ayacucho"*.

<sup>300</sup> Ordenanza Regional N° 098-2009-GRJ/CR de la Región de Junín del 22 de diciembre de 2009. Artículo 7°.

<sup>301</sup> Ordenanza Regional N° 145-GOB.REG-HVCA/CR de la Región de Huancavelica del 13 de noviembre de 2009. Artículo octavo.

<sup>302</sup> Ordenanza Regional N° 145-GOB.REG-HVCA/CR de la Región de Huancavelica del 13 de noviembre de 2009. Séptimo considerando.

<sup>303</sup> Ordenanza Regional N° 017-2008 de la región de Apurímac del 30 de junio de 2008. Tercera disposición complementaria y final.

<sup>304</sup> Ordenanza Regional N° 010-2009 de la Región de Ayacucho del 29 de mayo de 2009. Anexo del artículo 2, numeral 2, décimo inciso, literal g.

<sup>305</sup> Ordenanza Regional N° 098-2009 de la Región Junín del 22 de diciembre de 2009. Artículo 7°, numeral 2, literal g).

<sup>306</sup> ARDITO VEGA, WILFREDO. "Racismo y Discriminación". *Ibíd.* p. 102

En base a las ordenanzas mencionadas sería importante las políticas públicas para enfrentar la discriminación étnica y racial en Ica también deberían tener en consideración lo siguiente:

- ✓ Ampliar y mejorar la recolección de datos e indicadores a través de censos y encuestas en relación a la población afroperuana, con el fin de tener una lectura clara y objetiva de sus necesidades y urgencias.
- ✓ Que la Dirección de Ica del Ministerio de Cultura continúe con las actividades realizadas entre el 2010 y el 2012 a favor de la población afroperuana, como son las reuniones multisectoriales, presentaciones de documentales, conversatorios, exposiciones y seminarios sobre difusión de la cultura afroperuana, su revaloración y miras políticas en su beneficio, pero en las 5 provincias de Ica y en todos sus distritos<sup>307</sup>.
- ✓ Que el INEI genere información estadística sobre las principales causas de discriminación y las principales barreras que impiden acceder a servicios a las personas, en educación, salud y trabajo.

---

<sup>307</sup> Según Informe periódico consolidado 18°, 19° y 20° del Perú presentado ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Ministerio de Cultura realizó las siguientes actividades:

Reunión Multisectorial.- Se realizó en junio de 2012 con la participación de la sociedad civil, con el fin de identificar y visibilizar las acciones implementadas y por ejecutar por los diversos sectores del Estado en relación al desarrollo, viabilidad e integración de la población afroperuana.

Presentación del documental "El Hatajo para el Niño".- el cual expuso las diversas expresiones culturales y de tradición de la danza del Hatajo de Negritos en Chincha. Declarándose el Hatajo de Negritos y las Pallas de El Carmen Chincha como patrimonio cultural de la nación, otorgándose además cinco reconocimientos a personajes afroperuanos destacados por su aporte al patrimonio nacional

Conversatorios.- entre junio y julio de 2012 se realizaron cinco conversatorios sobre los temas de Situación de niños, niñas y adolescentes afroperuanos, Juventud afroperuana contexto y desafíos, Mujeres afroperuanas, discriminación y violencia, Población afroperuana, políticas públicas y medidas afirmativas, y Mujeres afroperuanas en la agenda del desarrollo del pueblo afroperuano.

Exposición Negro Luminoso.- entre julio y agosto de 2012 se presentaron fotografías a blanco y negro que dan cuenta de los diferentes matices culturales afroperuanos.

Seminario: Lineamientos de Políticas Regionales en beneficio de las comunidades afroperuanas de nuestra ciudad.- organizado por el Gobierno Regional de Ica el 24 de octubre de 2009.

- ✓ Llevar a cabo reuniones con los periodistas para tratar la problemática de la discriminación, generando sensibilidad en ellos e invitarlos a trabajar junto con las autoridades a generar dicha sensibilidad en la población.

Ellas son un ejemplo que las autoridades iqueñas deberían tomar en cuenta, tanto en sus normas como en su propio actuar de sus funciones. Pues debe ser inaceptable que un funcionario municipal se refiera a que las zonas marginadas como “pies sucios” y que tienen que esperar al último para ser considerados en proyectos urbanos<sup>308</sup>. Ello demuestra que la mentalidad de considerarlos como lo último de la sociedad se mantiene, tal como se demostró en los capítulos anteriores, por lo que es necesario que todas las entidades tengan previstas sanciones al respecto y procedimientos para denunciar.

#### **4.2.4. Propuestas para disminuir la discriminación por idioma**

En este tema ninguna municipalidad de Ica se ha preocupado por implementar una práctica positiva en favor de los quechua hablantes, pues como vimos en el capítulo segundo, ni instituciones como la Defensoría del Pueblo pueden atender a una persona anciana que domina solo su idioma materno (quechua) pues tiene que llevar a un familiar para que sea intérprete de su consulta.

Creemos que es fundamental que en Ica se promueva que los trabajadores manejen el idioma quechua y que las diferentes instituciones identifiquen a quienes ya hablan este idioma para brindar un mejor servicio a la comunidad quechua-hablante.

---

<sup>308</sup> Estas zonas marginadas tienen población altamente de procedencia andina y por ende con rasgos físicos indígenas.

Por eso un ejemplo a seguir para el caso de Ica, es la Ordenanza del distrito de Miraflores N° 437/MM del 2015 (Lima), que señala que identificará a su personal de habla quechua o aimara, para que pueda atender adecuadamente a los ciudadanos que se expresen mejor en estos idiomas.

Tomando en consideración que la mayoría de la población migrante en Ica proviene de las provincias de Ayacucho y Huancavelica, sería indispensable una disposición como ésta en las instituciones públicas y privadas, así como su implementación.

#### **4.2.5. Propuestas para disminuir la discriminación por lugar de residencia:**

Luego de la experiencia del proceso de reconstrucción post terremoto, se propone crear mayor sensibilización en las instituciones públicas tanto del personal como de los funcionarios, es decir, en aquellos quienes toman las decisiones para la inversión en infraestructuras, buscando un beneficio para las zonas más vulnerables priorizándolas ante otras zonas residenciales.

Dicha sensibilización puede ser generada a través de conferencias, charlas, eventos (teatro), visitas a zonas vulnerables, convivencias, etc. es decir, una mayor participación e involucramiento de parte de los funcionarios públicos hacia las poblaciones vulnerables.

Se necesita un pronunciamiento claro por parte de las autoridades iqueñas para señalar que Ica es una región que acoge a todas las personas, sin distinción sobre el lugar de origen y que las conductas discriminatorias son inaceptables.

#### 4.2.6 Propuestas para disminuir la discriminación por discapacidad:

Para fomentar los derechos de las personas con discapacidad, es necesario tomar acciones para acercarse lo más posible de una vida en igualdad de derechos, por lo que se propone lo siguiente:

- ✓ Realizar las capacitaciones especializadas para alumnos con discapacidad mental, ya que en Ica los profesores no manejan el tipo de enseñanza adecuada a dichos alumnos. Asimismo, es importante también que la infraestructura de las instituciones se adecúe a la normatividad de la Ley de la Persona con Discapacidad, para un desarrollo adecuado de los niños discapacitados.
- ✓ Aplicar las normas existentes para las empresas privadas, como por ejemplo lo hace la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, en su artículo 49°, que ordena que las empresas privadas que tengan más de 50 trabajadores deben tener por lo menos el 3% de trabajadores discapacitados, y las entidades públicas están obligadas a contratar personas con discapacidad en una proporción no inferior al 5% de la totalidad de su personal.

Esta Ley es una política sectorial que no solo obliga a las instituciones públicas o privadas a contratar personas discapacitadas, sino que también los promueve con otorgamiento de beneficios tributarios como la deducción adicional del Impuesto a la Renta en remuneraciones y

ajustes<sup>309</sup>. Asimismo, si la empresa contrata con el Estado, y tiene un 30% de personal con discapacidad, tiene preferencia en los procesos de Contrataciones con el Estado. Estos beneficios legales pueden motivar a las empresas, por lo que es necesario que se trabaje más con ellas, llegar al número total de las existentes en la región de Ica. Si bien se ha realizado un avance al respecto, aún falta mayor compromiso si se quiere alcanzar a resultados positivos concretos.

También es necesario tomar como ejemplos las ordenanzas de Apurímac<sup>310</sup> y Ayacucho<sup>311</sup> que plantean el cumplimiento de la Ley General de Persona con Discapacidad, por lo que disponen que todas las infraestructuras que se construyan después de la promulgación de la citada norma, deberá estar dotada de acceso, ambientes o corredores adecuados para personas con discapacidad<sup>312</sup>.

En Ica, en el caso de las infraestructuras se debería implementar en beneficio de las personas discapacitadas, pues aún hay lugares públicos como las escuelas que no tienen la infraestructura adecuada para ellos.

Igualmente, es necesario que el Gobierno Regional de Ica asuma un compromiso similar al de la Ordenanza Regional de Junín, cuyas autoridades deben garantizar sin discriminación alguna el derecho a la

---

<sup>309</sup> Decreto Supremo N° 287-2013-EF publicado el 22 de noviembre de 2013, artículos 47° y 50°.

<sup>310</sup> Ordenanza Regional N° 017-2008 de la región de Apurímac del 30 de junio de 2008. Artículo 10, literal e).

<sup>311</sup> Ordenanza Regional N° 010-2009 de la Región de Ayacucho del 29 de mayo de 2009. Anexo del artículo 2, numeral 2, décimo inciso, literal d.

<sup>312</sup> Debe seguirse el ejemplo de la Municipalidad de Miraflores (Lima) ha construido a partir del 2012, 113 nuevas rampas para personas con discapacidad, reafirmando el compromiso para hacer de Miraflores una ciudad inclusiva y accesible.

salud, incluyendo la salud mental, la disponibilidad de los servicios de infraestructura, accesibilidad, aceptabilidad y calidad.

#### **4.2.7. Propuestas para disminuir la discriminación por género:**

Si bien en Ica existen ordenanzas para incentivar la igualdad de género, aún falta implementar más los mecanismos para lograrla. Para ello se propone:

- ✓ Evitar los mensajes sexistas, ya que mejoran el tratamiento informativo y la imagen de la diversidad de las mujeres en los medios de comunicación.
- ✓ Incorporar a las mujeres en los puestos de decisión en las instituciones públicas y de gobierno local.
- ✓ Tomar como ejemplo la Ordenanza Regional de Ucayali que señala que es importante adoptar y comprometerse a institucionalizar y transversalizar en la gestión municipal el enfoque de género.

#### **4.2.8. Propuestas para disminuir la discriminación por orientación sexual:**

Frente a este problema, es lamentable que no haya ninguna política pública o proyecto de trabajo con las víctimas de este tipo de discriminación.

Por ello es necesario tomar como ejemplos de otros lugares, las Ordenanzas de Alto Selva Alegre<sup>313</sup>, Castilla<sup>314</sup> y La Libertad<sup>315</sup>, las cuales

---

<sup>313</sup> Ordenanza Municipal N° 308-MDASA de la Municipalidad distrital de Alto Selva Alegre del 09 de diciembre de 2009. En cuyo artículo 11° señala: "La Municipalidad Distrital de Alto Selva Alegre llevará a cabo a nivel distrital una campaña de sensibilización en relación a la homofobia, para lograr que los pobladores comprendan que la orientación sexual no



además de prohibir la discriminación por orientación sexual e identidad de género, señalan el compromiso de realizar campañas de sensibilización contra la homofobia, con el fin de lograr que los pobladores comprendan que la orientación sexual no es una violación de normas morales o jurídicas.

Sería necesario que así como se trabajó con la disminución de las barreras laborales hacia las personas con discapacidad, se puedan implementar incentivos con las instituciones de educación superior, instituciones públicas y empresas privadas, en la aceptación en sus aulas o centro de labores a las personas con orientación sexual diferente, para que de esa manera se puedan desarrollar en los ámbitos educativos y laborales.

Se propone también que los gobiernos locales atiendan a través de una oficina a las víctimas de discriminación por su orientación sexual, donde se les reciba sus denuncias y se les oriente sobre el procedimiento a seguir, brindarles asesoría legal y psicológica gratuita.

#### **4.2.9. Propuestas para disminuir la discriminación en el sector salud:**

El derecho a la salud es reconocido como un estado indivisible y constitutivo de todas las personas, lo que implica tanto el derecho a que se respete la

---

*tiene ninguna relación con la violación de normas morales o legales. La Municipalidad pondrá especial énfasis en preparar a todo su personal a este respecto”.*

<sup>314</sup> Ordenanza Municipal N° 011-2012-MDC de la Municipalidad distrital de Castilla del 12 de diciembre de 2012. En cuyo artículo 11° señala: *“La Municipalidad Distrital de Castilla llevará a cabo una campaña de sensibilización en relación a la homofobia, para lograr que la ciudadanía comprenda que la orientación sexual no tiene ninguna relación con la violación de normas morales o legales. La Municipalidad pondrá especial énfasis en preparar a todo su personal a este respecto. Todo esto en el marco del respeto mutuo entre las personas involucradas”.*

<sup>315</sup> Ordenanza Regional N° 006-2014-GR-LL/CR del Gobierno Regional de La Libertad del 01 de agosto de 2014. En cuyo numeral 2 del artículo trece señala: *“Son actos discriminatorios que atentan contra las libertades públicas aquellos que por motivo de orientación sexual o identidad de género: a. Estigmaticen o prohíban muestras públicas de afecto, salvo que atenten contra la moral y las buenas costumbres. B. Restrinjan la libertad de reunión. C. Limiten o restrinjan la participación en la vida pública. D. Trasladen a las personas de manera involuntaria, los detengan o limiten su libre tránsito”.*

salud de las personas, como el compromiso y deber del Estado a defenderla, protegerla y promoverla mediante políticas públicas adecuadas que busque atender las necesidades de la población<sup>316</sup>.

Para garantizar el derecho a la salud, el Estado debe producir servicios curativos (enfermedades y accidentes), preventivos (vacunaciones, controles de población de riesgo como gestantes y enfermos crónicos), así como la promoción de hábitos saludables<sup>317</sup>.

El SIS supone una política que busca poner un servicio a disposición de un grupo de la población vulnerable que se encuentra en pobreza y extrema pobreza, que de otra manera, no se podría acceder a él por las barreras económicas, culturales o geográficas existentes<sup>318</sup>.

Entonces, para cumplir con la normatividad y efectivizarla se propone:

- ✓ Promover la existencia en los gobiernos locales (municipalidades) de servicios de orientación familiar con el objetivo de dar información a las familias sobre cómo asegurar la estimulación y maduración de los hijos con discapacidad para así poder colaborar con los profesores de las escuelas que aceptan niños con discapacidad.

---

<sup>316</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO DEL PERÚ. *Informe Defensorial N° 120: Atención de Salud para los más pobres: El Seguro Integral de Salud*, Defensoría del Pueblo, Lima, 2007. Pág. 11.

<sup>317</sup> Petrera, Margarita. "Balance de las políticas de salud", en: "Pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú: informe anual 2006-2007", Oxfam GB, Oficina del Programa Perú, 2007. p. 65 y 66.

<sup>318</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO DEL PERÚ. *Op. Cit.*, p. 42 y 43.

- ✓ Contar con personal de salud que hable quechua para informar a los usuarios adultos mayores que solo manejan su lengua materna sobre el estado de su salud.
- ✓ Supervisar la correcta identificación del personal de los establecimientos de salud garantizando el derecho de los usuarios a conocer el personal responsable de su atención.
- ✓ Implementar programas de capacitación para los profesionales de la salud en los temas del derecho de buen trato y el respeto a la identidad cultural. Asimismo, elaborar directivas y lineamientos de conducta para dichos profesionales de salud, técnicos y administrativos, donde se establezcan claramente las sanciones ante un trato inadecuado y/o discriminatorio a los usuarios.
- ✓ Implementar campañas de prevención para usuarios maltratadores, quienes expresan palabras o frases discriminatorias al personal de salud.
- ✓ Mayor inversión en servicios de saneamiento para las zonas marginadas y olvidadas, para que sean incluidas en el Planeamiento de Desarrollo Urbano de las municipalidades.
- ✓ Afiliar al SIS a los trabajadores de las agroindustrias debido a que al no ser permanentes o frecuentes en sus centros de labores, es decir su contrato laboral es sólo por campañas, no tienen las aportaciones seguidas a ESSALUD, por lo que en la realidad no pueden acceder al servicio de Salud.

Asimismo, se debe tomar como ejemplo también las ordenanzas de Apurímac<sup>319</sup> y Ayacucho<sup>320</sup> que prohíben que se impida el acceso al SIS o a otros seguros por razones discriminatorias, así como negar o condicionar la atención médica por motivos discriminatorios.

En Ica sería importante implementar dichas disposiciones en los hospitales y centros de salud, pues hemos visto en el segundo capítulo que hay un reconocimiento de las autoridades del SIS sobre las reiteradas quejas de la mala atención a los pacientes del SIS de parte del personal administrativo y de salud del mismo, la falta de medicamentos y de personal de salud para abastecer la demanda de pacientes, así como la demora en la atención.

#### **4.2.10. Propuestas para disminuir la discriminación en el ámbito educativo:**

La educación es un derecho fundamental de toda persona así como un deber del Estado de garantizarla plenamente, reconocido en nuestra Constitución Política de 1993<sup>321</sup>.

Para cumplir con este derecho y disminuir la discriminación que se da en éste ámbito se propone:

- ✓ La Dirección Regional de Educación debe supervisar y fiscalizar de oficio a las instituciones permanentemente sin esperar las denuncias

<sup>319</sup> Ordenanza Regional N° 017-2008 de la región de Apurímac del 30 de junio de 2008. Artículo 9, numeral 3 literal b).

<sup>320</sup> Ordenanza Regional N° 010-2009 de la Región de Ayacucho del 29 de mayo de 2009. Anexo del artículo 5, numeral 3, literal a.

<sup>321</sup> Artículo 13°: *“La educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana. El Estado reconoce y garantiza la libertad de enseñanza. Los padres de familia tienen el deber de educar a sus hijos y el derecho a escoger los centros de educación y de participar en el proceso educativo”.*  
Artículo 16°: *“(…) Es deber del Estado asegurar que nadie se vea impedido de recibir educación adecuada por razón de su situación económica o de limitaciones mentales o físicas”.*

para recién actuar. Asimismo, son necesario las constantes charlas o capacitaciones al personal de cada institución, como a los propios estudiantes, referentes a sus deberes como personal que trabaja con el alumnado y los derechos de los alumnos.

- ✓ Diseñar e implementar una plataforma virtual para programas de educación en derechos humanos a distancia. Así como diseñar e implementar un curso intersectorial sobre enfoques transversales vinculados a desarrollo e inclusión social<sup>322</sup>.

Asimismo, se propone tomar como ejemplos de otros lugares de nuestro país la Ordenanza Regional N° 244-AREQUIPA del 23 de setiembre de 2013, que aprueba los lineamientos para “aprender en la escuela a relacionarnos con igualdad”<sup>323</sup>. Implementar en Ica una ordenanza de este tipo generaría conciencia en los niños a respetarse y tenerse consideración, concibiendo que independientemente del género, las personas son iguales en derechos.

Se propone también tomar como ejemplo las ordenanzas de Ayacucho<sup>324</sup> y de Apurímac<sup>325</sup> que señalan que no se puede negar el ingreso, expulsar o aplicar sanciones disciplinarias o presiones a los estudiantes por razones discriminatorias (apariencia física, vestimenta, creencias políticas, orientación sexual o identidad de género) tampoco puede discriminarse a

<sup>322</sup> Dicha actividad se encuentra en el oficio N° 013-2014-MIDIS/VMPES, como aporte del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social al Plan Nacional de Derechos Humanos.

<sup>323</sup> Cuyo artículo segundo señala como objeto de la norma: “Fortalecer una cultura de respeto y valoración de las diferencias de género y contribuir a mejorar los contenidos de la educación generando un pensamiento crítico en el profesorado sobre el significado de una educación inclusiva y no sexista”.

<sup>324</sup> Ordenanza Regional N° 010-2009 de la Región de Ayacucho del 29 de mayo de 2009. Anexo del artículo 5, numeral 2, literal c.

<sup>325</sup> Ordenanza Regional N° 017-2008 de la región de Apurímac del 30 de junio de 2008. Artículo 9, numeral 2 literal c).

una estudiante por estar embarazada. El cumplimiento de normas de este contenido evitaría el aumento de casos de expulsión de alumnas embarazada.

Asimismo, ambas ordenanzas señaladas prohíben también la transmisión de información que puedan propiciar actitudes discriminatorias o de considerar como inferiores a determinados grupos sociales.

Se propone también, emitir una ordenanza como la de Apurímac<sup>326</sup> respecto a la no discriminación en las escuelas por la filiación o estado civil de los progenitores y la no discriminación religiosa en el ámbito educativo, prohibiendo obligar a los miembros de la comunidad educativa a asistir a actividades o clases religiosas en todos los niveles educativos<sup>327</sup>.

Dichas propuestas son necesarias que se implementen en Ica, debido a que como hemos visto en el segundo capítulo, existen casos no denunciados de expulsión de las escuelas adolescentes embarazadas<sup>328</sup>. Asimismo, existen profesores que transmiten o propician actitudes discriminatorias a los alumnos sobre los grupos vulnerables como la población afroperuana o indígena proveniente de la sierra.

Por su parte, la educación es una herramienta importante que puede generar conciencia de lo nocivo que es la discriminación, y a través de la

---

<sup>326</sup> Ordenanza Regional N° 017-2008 de la región de Apurímac del 30 de junio de 2008. Artículo 9, numeral 2 literales b) y f).

<sup>327</sup> En el año 2007, el Colegio parroquial San Vicente de Paul de Ica, no admitía niños cuyos padres no estuvieran casados por la Iglesia.

<sup>328</sup> Existencia de denuncia de un colegio en Ica, que expulsó a una alumna por estar embarazada, para lo cual el Ministerio Público a través de la Unidad de Víctimas, se acercó y pudieron solucionar el problema, aceptando el colegio que la alumna regrese a las aulas, pero sin recibir el colegio infractor ninguna sanción.

difusión en charlas en instituciones educativas, con los propios alumnos y sus familias se puede incentivar a disminuir dicha discriminación.

#### **4.2.11. Propuestas para disminuir la discriminación en el ámbito laboral:**

Para disminuir la discriminación en este sector en Ica se propone:

- ✓ El Gobierno Regional debe supervisar el cumplimiento de las normas específicas que obligan a las entidades públicas y privadas a evitar todo tipo de discriminación en el ámbito laboral, ya sea desde la convocatoria de personal, en el desarrollo de labores, así como en el cese de la relación laboral.

Para ello deben sancionar a los que no cumplan con las normas que prohíben los requisitos de “buena presencia”, “foto reciente” y “edad máxima” de las convocatorias. Evitar las diferencias en remuneraciones, viáticos, comisiones, capacitaciones y otras condiciones basadas en motivos discriminatorios para trabajos de igual valor<sup>329</sup>.

- ✓ La Dirección Regional de Trabajo de Ica, debe fiscalizar periódicamente que todas las entidades públicas y privadas cumplan con las normas, y no esperar que sean las víctimas las que se apersonen a dicha dirección para hacer las denuncias respectivas.

---

<sup>329</sup> ARDITO VEGA, WILFREDO. *Manual para enfrentar la Discriminación en la Administración Pública*. Ibíd. Pág. 53.

- ✓ Incorporar a las nuevas emisiones de normas laborales y/o ordenanzas de los gobiernos locales los motivos prohibidos de la discriminación por actividad, que afecta a las trabajadoras del hogar, vigilantes, obreros, etc.

Por otro lado, es necesario también seguir lo ejemplos de las Ordenanzas Regionales de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica y Junín, y la Ordenanza Municipal de Lince, las cuales han prohibido establecer como requisito para la contratación laboral la expresión “buena presencia” y el requisito de “fotografía reciente”. Asimismo, prohíben las exigencias de pruebas de embarazos o VIH, o el impedimento de acceso laboral por tener hijos.

Es necesario también prohibir expresamente el requisito de edad máxima de los formularios de la Dirección Regional de Trabajo de Ica.

De otro lado, si bien es positivo que se esté trabajando para la inserción al ámbito laboral a las personas con discapacidad y a las mujeres víctimas de la violencia política de nuestro país, sería bueno que se empiece a trabajar de la misma manera con otras poblaciones vulnerables, como los afroperuanos, las personas con orientación sexual diferente, los que presentan VIH - Sida<sup>330</sup>, etc.

#### **4.2.12. Propuestas para disminuir la discriminación en el ámbito social**

---

<sup>330</sup> De acuerdo al documento “VIH-SIDA Discriminación en Ica: Un problema de salud pública”, Ica es considerada la segunda ciudad con mayor número de personas con VIH-SIDA. En: <<http://cies.org.pe/sites/default/files/files/diagnosticoypropuesta/archivos/dyp-28.pdf>> [Página web visitada el 07 de octubre de 2015].



Es necesario el apoyo, coordinación y trabajo entre las instituciones públicas y organizaciones civiles como ONG's por un fin en común: luchar contra la discriminación.

Asimismo, es recomendable trabajar conjuntamente con los periodistas y comunicadores sociales, para poder transmitir esta concientización de no discriminación de la población, así como la difusión de la información necesaria en caso de presentarse un acto de discriminación, como son los lugares de denuncias, procedimiento a seguir, números de teléfono o lugares de orientación, etc.

Por otro lado, promover la adopción de un código de deontología de los medios de comunicación, que los comprometa a respetar los derechos de la población afroperuana, indígenas, o con orientación sexual diferente, su identidad y cultura, eliminando contenido denigrante de su programación.

#### **4.2.13. Participación ciudadana.**

Es importante que la ciudadanía sea parte del proceso de la lucha contra la discriminación, por lo que se propone:

- ✓ Dentro del proceso de planificación contra la Discriminación Racial, las consultas sobre dicho tema debe contar con la participación de los representantes de los grupos afectados, el jefe de gobierno, parlamentarios (comisión de derechos humanos), organismos de coordinación (policía, sistema judicial, etc.), ONGs, sindicatos,

académicos, medios de comunicación, representantes empresariales, otros<sup>331</sup>. Deben participar en la evaluación también.

- ✓ Por su parte, las empresas privadas que ofrecen productos o servicios no deberían generar estereotipos diferentes a la realidad nacional a través de su publicidad.

#### 4.2.14. Reforma de la Ordenanza Regional 003-2013-GORE-ICA

Al inicio de este capítulo señalamos las limitaciones de la Ordenanza Regional contra la discriminación. Por ello, proponemos que se implemente también una modificatoria basada en la nueva Ordenanza del distrito de Miraflores de la ciudad de Lima<sup>332</sup>.

Esta reciente norma abarca reconocimientos, e implementación de acciones en lucha contra la discriminación ante situaciones frecuentes que también están presentes en la Región Ica.

La ordenanza de Miraflores dispone como función específica exclusiva de las municipalidades distritales "*Organizar, administrar y ejecutar los programas locales de asistencia, protección y apoyo a la población en riesgo, de niños, adolescentes, mujeres, adultos mayores, personas con discapacidad y otros grupos de la población en situación de discriminación*"; siendo que "*los gobiernos locales representan al vecindario, promueven la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción*".

<sup>331</sup> Developing National Action Plans Against Racial Discrimination. A Practical Guide. United Nations. New York and Genova, 2014. P. 67

<sup>332</sup> Ordenanza N° 437/MM publicada el 30 de marzo del 2015.

Con una disposición así en Ica, quedaría más claro al gobierno regional de Ica incentivar más a las municipalidades distritales de toda la región el poder sensibilizar a las autoridades sobre la problemática de discriminación que se vive y aclarar la importancia de la función que se tiene en la preocupación de poblaciones vulnerables de sufrir esta situación<sup>333</sup>.

El artículo 1º de la Ordenanza de Miraflores incluye dentro de su objeto y ámbito de aplicación a las personas naturales o jurídicas de derecho privado, considerando además a la discriminación como un problema social que debe ser enfrentado *de manera integral y concertada entre las autoridades y la sociedad civil*. Este reconocimiento de manera explícita debería ser desarrollado por la Ordenanza Regional de Ica, debido a que con los casos presentados en los dos capítulos anteriores se confirma una falta de voluntad y sensibilización entre las autoridades y la sociedad civil en enfrentar la problemática de la discriminación<sup>334</sup>.

La Ordenanza de Miraflores se compromete a realizar acciones concretas para enfrentar la discriminación como el promover la igualdad real de derechos entre las personas, lo cual implica ejercer acciones de supervisión y atención de denuncias de aquellas personas que se sientan discriminadas, implementar políticas públicas que atiendan las necesidades de todas las personas, sin discriminación y cumplir con las normas sobre la persona con discapacidad y aquellas que dispongan la "Atención Preferente".

<sup>333</sup> Ello puede ser conjuntamente aplicado con el tercer y octavo punto del octavo considerando de la actual ordenanza regional de Ica, que establece que será la Gerencia de Desarrollo Social la encargada de establecer los lineamientos de la política contra toda forma de discriminación a nivel regional, para lo cual deberá con las demás instancias del gobierno regional, elaborar un Plan de Acción Anual y supervisar su cumplimiento. Asimismo, promoverá que los Gobiernos Locales cuenten con sus respectivas ordenanzas contra la discriminación.

<sup>334</sup> La Ordenanza de Ica en el sexto punto si bien ordena incorporar en el Reglamento Interno de Trabajo del Gobierno Regional como "falta" cometida por funcionario o servidor público la realización de un acto discriminatorio, ello no basta para crear o incentivar el interés de enfrentar la discriminación desde una política de acción.

Si bien la Ordenanza de Ica en el quinto punto del octavo considerando señala que el Gobierno Regional promoverá mediante normas, acciones afirmativas en beneficio de las poblaciones vulnerables, no se desarrolla cuáles son dichas acciones afirmativas o cómo se irán implementando ellas.

La Ordenanza de Miraflores desarrolla también situaciones reales que se consideran como actos discriminatorios en establecimientos públicos que son donde generalmente se cometen dichos actos<sup>335</sup>. Una ordenanza en Ica que incluya dichas situaciones ejemplificaría mejor tanto para las posibles víctimas como para los autores de dichos actos, las situaciones de discriminación, así se podría tener mejores argumentos para una denuncia o para interiorizar mejor un posible acto antes de actuar.

La ordenanza de Miraflores incluye también como una manera de sensibilizar al personal de la municipalidad a través de charlas informativas sobre la problemática de la discriminación, siendo parte de las capacitaciones habituales. En Ica sería necesario implementar dichas charlas a nivel de todos los gobiernos locales e instituciones del Estado.

Si bien la ordenanza de Ica dispone el mecanismo de presentación de denuncias ante un acto discriminatorio<sup>336</sup>, no desarrolló cómo sería el

---

<sup>335</sup> a) Se impide el ingreso de una persona o un grupo de personas a un establecimiento, por los motivos discriminatorios mencionados

b) El personal se rehúsa a prestarle atención a una persona o un grupo de personas o a permitirle adquirir un producto, por los motivos discriminatorios mencionados.

c) Se produce un retraso injustificado en la atención con la finalidad que una persona o un grupo de personas se retire del local, por los motivos discriminatorios mencionados.

d) El personal brinda el servicio a una persona o un grupo de personas de manera notoriamente displicente o descortés, por los motivos discriminatorios mencionados.

e) El personal profiere bromas o comentarios discriminatorios hacia una persona o un grupo de personas.

f) Otros motivos por los cuales se compruebe el acto discriminatorio.

<sup>336</sup> El noveno punto del octavo considerando señala que las personas que se sientan afectadas por prácticas discriminatorias podrán presentar sus denuncias ante la Gerencia de Desarrollo Social, la misma que coordinará con las autoridades respectivas, llevando un libro de registro.

procedimiento de éste, a diferencia de la Ordenanza de Miraflores que detalla cuál es procedimiento a seguir, los pasos en que se desarrolla éste, los plazos, las autoridades involucradas, entre otros.

Asimismo, la Ordenanza de Miraflores incluye la inversión de la carga de la prueba en el procedimiento de denuncia ante un acto de discriminación, la interpretación más favorable de las normas y la posibilidad de que terceros como organizaciones sociales, entidades estatales y ciudadanos puedan aportar en el esclarecimiento de los hechos sobre las denuncias. Estas disposiciones procedimentales son necesarias a implementar si es que realmente se quiere enfrentar la problemática de la discriminación, así como su difusión en los centros educativos y laborales.

En base a lo descrito líneas arriba, propongo un proyecto de Ordenanza Regional <sup>337</sup> que puede ser aplicado también por las municipalidades provinciales y distritales en toda la Región de Ica.

#### **4.3 Cumplimiento de las normas.**

Uno de los principales motivos del porqué no se logra el éxito deseado de las normas emitidas es por la falta de mecanismos de su cumplimiento, y ello se podría subsanar si se cumple con lo siguiente:

- Mayor difusión de la norma.- es necesario como vimos, que las instituciones públicas agoten todas las vías posibles de difusión de las normas. Ello se

---

<sup>337</sup> Ver Anexo N° 32.

puede lograr a través de un acercamiento y generación de compromiso con los medios de comunicación masiva.

- Mejores mecanismos de fiscalización.- es importante que las instituciones encargados del cumplimiento de la normatividad implemente mejores mecanismos de fiscalización. Ello puede darse en visitas sorpresas a las empresas privadas, instituciones educativas o de salud, ya sea como usuarios incognitos por ejemplo.
- Voluntad política.- lamentablemente en Ica existen muchos funcionarios públicos que piensan que la discriminación es algo natural y carece de sentido intervenir. Sin embargo, a través de capacitaciones y charlas constantes en materia de derechos humanos se pueda ir sensibilizándolos poco a poco.

Ello puede generar el tener una visión común entre las gerencias de una entidad de gobierno como un Gobierno regional o Municipalidad, para poder invertir en zonas marginadas o trabajar con poblaciones vulnerables para elevar su nivel de calidad de vida.

- Reducir la burocracia.- establecer menores requisitos para presentar las denuncias ante INDECOPI y el Ministerio de Trabajo. Pues INDECOPI no debe establecer una serie de cobros y disponer que sean los denunciados los que tengan la carga de la prueba ante un acto de discriminación.
- Aumentar el personal que trabaje en las instituciones encargadas de luchar contra la discriminación.- es necesario que cada institución cuente con personal idóneo para contrarrestar la discriminación, como es el contratar personal que hable quechua, o aumentar los especialistas legales para

brindar asesoría a las víctimas de discriminación, como lo requiere el Ministerio de Cultura.

- Políticas públicas con miras de largo plazo.- las entidades públicas que tienen voluntad política en establecer medidas o acciones afirmativas en contra de la discriminación deben trabajar con miras a largo plazo.

Pues la principal dificultad, es que los cargos políticos y puestos de confianza son temporales, dejándose de lado las políticas públicas trabajadas a medias por funcionarios anteriores.

Por lo que lo ideal sería trabajar con el personal de contratos laborales estables, y que ellos sean concientizados de las políticas públicas a largo plazo para que puedan asesorar a los nuevos funcionarios que vayan llegando y no perderse el horizonte o meta con que se estaba trabajando determinada política pública.

## **V. CONCLUSIONES**

A lo largo del presente trabajo, se ha verificado la existencia de la discriminación en sus diversas manifestaciones de parte de las autoridades locales y de la sociedad en su conjunto en la ciudad de Ica. Asimismo, se ha verificado que dicha discriminación latente es aceptada por muchos, sin políticas públicas que busquen su disminución o que se luche contra dicha problemática.

A continuación, veremos las conclusiones a las que llegamos por cada capítulo de la presente tesis.

**5.1** Dentro del tratamiento jurídico del derecho a la igualdad y no discriminación podemos llegar a las siguientes conclusiones:

- ✓ Hoy en día, el concepto del derecho a la igualdad ha ido evolucionando en las normas, la doctrina y la jurisprudencia nacional e internacional y ahora es considerado como principio rector del ordenamiento jurídico y como un derecho constitucional.
- ✓ Para que exista discriminación en una sociedad, debe existir un trato desigual basado en un motivo prohibido por el ordenamiento jurídico con el fin de menoscabar o anular un derecho fundamental, siendo por ejemplo dentro de los motivos prohibidos el origen, la raza, el sexo, la religión, la edad, entre otros.
- ✓ Según la doctrina existen cuatro tipos de discriminación: directa, indirecta, sistémica y múltiple o agravada.
- ✓ Existen conceptos que se encuentran vinculados con el concepto de discriminación, y que en la mayoría de los casos es el origen del acto discriminatorio, como son los prejuicios, los estereotipos, y las omisiones.
- ✓ Los derechos a la igualdad y no discriminación se encuentran íntimamente relacionados en el sentido de que el derecho a la no discriminación constituye un mandato derivado del derecho a la igualdad, por lo que es una reacción contra la violación del derecho fundamental a la igualdad, que va mas allá de la prohibición de desigualdades, pues otorga una exigencia individualizable ante a un trato diferenciado por un motivo prohibido por el ordenamiento jurídico que restringe un derecho.



- ✓ Dentro del tratamiento jurídico de la discriminación en las normas internacionales, el sistema de protección de Derechos Humanos en el marco de las Naciones Unidas tiene a los derechos a la igualdad y a la no discriminación como ejes centrales, por lo que cuenta con el mayor número de instrumentos internacionales de protección. Siendo ambos derechos fundamentales de toda persona.
  
- ✓ Tanto el Sistema de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y el Sistema Interamericano de protección de Derechos Humanos manejan la definición de “discriminación” coincidente con las instituciones del Estado peruano, conteniendo los tres elementos concurrentes que debe tener (i) la existencia de un trato diferenciado o desigual, (ii) que se encuentre fundado en un motivo o razón prohibida por el derecho y (iii) que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, ejercicio o goce de un derecho.
  
- ✓ Nuestro ordenamiento jurídico interno también protege a las personas de la discriminación a través de diversas normas donde se promulga el derecho a la “no discriminación” y se sanciona a quien tiene prácticas discriminatorias.
  
- ✓ Existen tres ámbitos de protección en nuestro ordenamiento jurídico interno: el constitucional, el penal y el administrativo:
  - En el ámbito constitucional, nuestra Constitución y Código Procesal Constitucional establecen el derecho a la igualdad y rechazan la discriminación por cualquier motivo, dejando una fórmula legal abierta. Asimismo, se protege el derecho a la igualdad y a la no discriminación a través de la garantía constitucional del proceso de amparo.

- Por su parte, respecto al *derecho a la igualdad*, el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia ha determinado lo siguiente:
  - i) La igualdad es tanto un principio rector del ordenamiento jurídico y un derecho fundamental de la persona.
  - ii) Implica dar un tratamiento igual a quienes se encuentren en idéntica situación.
  - iii) El derecho a la igualdad encuentra su fundamento último en la dignidad de la persona.
  - iv) El derecho a la igualdad tiene dos facetas: igualdad ante la ley, donde la norma debe ser aplicable por igual a todos los que se encuentran en la situación descrita en el supuesto de la norma; e igualdad en la aplicación de la ley, que implica que un mismo órgano no puede modificar arbitrariamente el sentido de sus decisiones en casos iguales.
  - v) La igualdad es el principio rector de la organización del Estado Democrático de Derecho y de la actuación de los poderes públicos.
  - vi) El derecho de igualdad posee una naturaleza relacional, es decir, se encuentra relacionada con el resto de derechos, facultades y atribuciones constitucionales y legales.
  - vii) El derecho a la igualdad genera obligaciones tanto a los poderes públicos como a los particulares, a un actuar paritario a las personas que se encuentran en las mismas condiciones o situaciones, así como a tratar de manera desigual a las personas que estén en situaciones desiguales, debiendo dicho trato dispar tener un fin legítimo, mediante la adopción de la medida más idónea, necesaria y proporcional.
- Respecto al *derecho a la no discriminación*, el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia ha tomado los siguientes criterios:

- Para encontrarse en un caso de discriminación debe existir un trato diferenciado, que éste sea a causa de un motivo prohibido por el ordenamiento y que se afecte o vulnere un derecho<sup>338</sup>.
  - La vulneración al derecho de la no discriminación puede tener efectos colaterales en el que se vulneran otros derechos fundamentales. Tal es así que por ejemplo, en el caso de la discriminación hacia la mujer (por sexo) en la condición de estar embarazada (que solo cabe a las mujeres), se pueden vulnerar los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la educación, al trabajo, entre otros<sup>339</sup>.
  - Si bien el derecho a la igualdad presupone dar un trato igual a lo que es igual y desigual a lo que no lo es, éste puede ser afectado cuando pese a darse un trato igualitario exista en realidad una situación de desigualdad, surgiendo una discriminación directa o indirecta. Ello muchas veces se da por ejemplo en casos de personas con discapacidad, quienes no se encuentran en iguales condiciones respecto al resto de personas<sup>340</sup>.
- En el ámbito penal, el artículo 323° tipifica como delito doloso la discriminación, sancionando dos modalidades alternativas de conducta que

<sup>338</sup> Si bien en el caso Shols contra el Centro Naval del Perú (Exp. N° 09332-2006-PA/TC) el Tribunal Constitucional no estableció expresamente tal criterio, sí realizó un análisis del modelo constitucional de familia, vinculándolo al derecho a la no discriminación. Por lo que verificó la existencia de un trato diferenciado (carné familiar para los hijos y carné de visitante especial para los hijastros sustentándose en una normativa interna de la demandada), y que ésta diferenciación es arbitraria. Es decir, que debido a un motivo prohibido por el ordenamiento (condición de ser hijo fuera del nuevo matrimonio), se afectó o colisionó con un derecho (derecho a fundar una familia y a su protección).

<sup>339</sup> Caso Baca contra la Escuela Técnica Superior de la Policía de Chiclayo (Exp. N° 05527-2008-PHC/TC).

<sup>340</sup> Caso Cósar y otros contra Plaza Veá (Exp. N° 02437-2013-PA/TC). Para el Tribunal Constitucional, en nuestro ordenamiento jurídico, el derecho a la igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad garantiza el acceso, en igualdad de condiciones al entorno físico de la manera más autónoma y segura posible.

son i) discriminar a una o más personas o grupo de personas, ii) Incitar o promover en forma pública actos discriminatorios. Además, aparte del dolo requiere que la conducta tenga por objeto “anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos de la persona. Finalmente, incluye dentro de su tipificación la realización de actos discriminatorios a través de internet u otro medio análogo.

- En el ámbito administrativo, el ordenamiento jurídico nacional contempla la protección del derecho a la igualdad y no discriminación en sus diversos sectores como:
  - Discriminación como transgresión de los principios y deberes éticos del servidor público en la Ley N° 27815 - Ley del Código de Ética de la Función Pública.
  - Discriminación en el sector educativo en el Código de Niños y Adolescentes, en la Ley N° 28044 - Ley General de Educación, y la Ley N° 27270 - Ley que modifica la Ley N° 26772 - Ley contra Actos de Discriminación.
  - Discriminación en el ámbito laboral en la Ley N° 27270 - Ley que modifica la Ley N° 26772 - Ley contra Actos de Discriminación, en el Texto Único Ordenado del Decreto legislativo N° 728 - Ley de productividad y Competitividad Laboral aprobado por el Decreto Supremo N° 003-97-TR.
  - Discriminación en el consumo en la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor.

- En el ámbito municipal y regional, poco a poco se ha generado una concientización del problema de la discriminación, incentivando a los gobiernos locales a tomar medidas necesarias para contrarrestarlo, dentro de estas medidas se encuentran las ordenanzas contra la discriminación.

Las Ordenanzas contra la discriminación pueden clasificarse en dos tipos, las Ordenanzas de Protección a los Consumidores y las Ordenanzas Integrales. Las primeras sancionan prácticas discriminatorias en establecimientos públicos (como se pueden cometer en el ingreso o atención de los clientes en hoteles, restaurantes, discotecas u otros locales similares), y las segundas buscan ampliar la concepción del problema de discriminación, mediante una definición amplia y la incorporación de nuevas causales (orientación sexual, indumentaria, actividad económica, condición de salud, etc.), así como brindar un tratamiento más completo, incidiendo sobre la conducta de los propios funcionarios municipales y promoviendo políticas inclusivas, en base a la necesidad de promover la igualdad real entre los ciudadanos y el cumplimiento de la Ley de Atención Preferente.

**5.2** Dentro de los principales problemas de discriminación existentes en la provincia de Ica se puede concluir:

- ✓ En Ica se aprecia el marcado contraste existente entre las diferentes posiciones económicas, las condiciones laborales y las percepciones mutuas entre los diferentes sectores de la población, distinguiéndose entre iqueños “netos” y los migrantes de la sierra.

- Dentro de las principales causales de discriminación en Ica se encuentran:
  - Discriminación racial y étnica, basados en prejuicios y estereotipos, teniendo a los más afectados en esta discriminación a los afrodescendientes e indígenas.
  - Discriminación por lugar de residencia, manifestándose en el actuar de las autoridades locales y los propios prejuicios de la sociedad.
  - Discriminación por idioma, pues no existe una política que permita tener intérpretes del idioma quechua en las instituciones públicas, teniendo Ica una población mayoritariamente migrante de la sierra. Así como tampoco existen la motivación de espacios donde se incentive dicho idioma.
  - Discriminación por discapacidad, pues en el ámbito educativo, la infraestructura y la calidad de servicio en Ica se encuentra por debajo de lo exigido por las normas.
  - Discriminación por género, siendo las mujeres quienes sufren mayor discriminación debido a que se les ve como débiles y no capaces de asumir mayores retos laborales, así como ser las que más sufren violencia física o psicológica.
  - Discriminación por orientación sexual, ante lo cual no existe política pública alguna para contrarrestarlo.
- Dentro de las principales sectores donde se muestra la discriminación en Ica se encuentran:

- Discriminación en el sector salud, teniendo sectores vulnerables como son los niños que sufren de anemia en las zonas más olvidadas de Ica (parte sierra), los usuarios del servicio SIS, y los que les faltan los servicios de saneamiento, siendo esta exclusión del servicio de salud una forma de discriminación (“discriminación ambiental”) de parte del Estado y los gobiernos locales. Finalmente, se comprobó una discriminación inversa de parte de los pacientes de EsSalud contra el personal de dicha institución.
- Discriminación en el ámbito educativo, ya sea por parte de los mismos alumnos o por parte de los directores en el caso de las alumnas embarazadas, o por parte de los profesores, los cuales no son denunciados.
- Discriminación en el ámbito laboral, siendo los más afectados los trabajadores de las empresas agroexportadoras. Así como la existencia de vulneración a las normas laborales en cuanto a discriminación por edad, habiendo a la vez una percepción natural de que los blancos y que a la vez viven en buenas zonas tienen acceso a mejores empleos.

**5.3** Dentro de la discriminación en el proceso de reconstrucción posterior al terremoto del 2007 se puede concluir:

- Entre los principales problemas que se presentaron de forma general en el proceso de reconstrucción fueron los siguientes:
  - Caos normativo: problemas de improvisación legal debidos a la marcada indiferencia de las autoridades sobre la grave situación que vivían las víctimas del sismo, unida al desconocimiento sobre situaciones de orden cultural, económico, y social propias de nuestra realidad. Se comprueba así la

desatención de las autoridades hacia las personas excluidas, víctimas de la mencionada discriminación ambiental. Los funcionarios en realidad no se preocupaban por enfrentar su situación y por eso, después del sismo, promulgaron normas imprecisas y mal redactadas.

- Falta de adecuación de la normatividad sobre propiedad: la vulnerabilidad de la población se hizo evidente por la ausencia de títulos de propiedad, dado que el sismo evidenció la situación de precariedad en que vivían los más pobres, mientras el Estado no había hecho nada para formalizarlos.
  - Obstáculos burocráticos: esta situación demuestra la gran indiferencia de parte de las autoridades frente a esta problemática, pues ante una situación de emergencia, donde supuestamente se tenía la voluntad política de facilitar los trámites necesarios para brindar las ayudas a los damnificados, en los hechos ello fue irrelevante.
  - Problemas de corrupción: durante el proceso de reconstrucción, la corrupción se manifestó por la falta de transparencia y la insuficiente rendición de cuentas. Lo lamentable es que se producía mientras que los ciudadanos que no tenían los recursos económicos suficientes no podían acceder de manera eficiente a los trámites requeridos dentro de las instituciones públicas, excluyéndose a los más pobres que a la vez son los que sufren de discriminación acumulada.
- Existencia de problemas de actuación en las instituciones públicas:
    - Municipalidad de Ica: reflejó en el comportamiento de las autoridades la diferenciación existente entre los “iqueños netos” y “migrantes”, en el sentido de que los empresarios descendientes de los iqueños netos tienen



preferencias respecto al mejor trato en las instituciones públicas, a diferencia de los migrantes que viven en zonas populares, considerados como invasores y pobres. Asimismo, se sigue con la misma mentalidad de no preocuparse por dichas zonas marginadas, y que peor aún el preocuparse por ellos es una cuestión de momento, es decir, solo cuando se necesitan sus votos en los sufragios electorales.

- Gobierno Regional de Ica: teniendo de igual forma una actitud de omisión en invertir en las zonas marginadas, y la falta de interés en ellas, confirma la discriminación ambiental existente de parte de las autoridades regionales en el proceso de reconstrucción.
- Gobierno Central: prometió una reconstrucción de la ciudad y por ende su modernidad. Alegando que dicha reconstrucción y modernidad debía mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos, reconstruyendo viviendas a los damnificados, las infraestructuras públicas como colegios, hospitales, carreteras, acueductos, etc. Sin embargo, dicha promesa no se basaba en una verdadera planificación urbana, llegándose a manifestar una discriminación ambiental.

Así tenemos a FORSUR, que fue lamentable su pésimo trabajo, pues el hecho de ser creado para ciertos fines con conocimiento público, y que después éstos fueran cambiados, generó incertidumbre y desconfianza en la población. Adicionalmente a ello, se dieron las trabas burocráticas para la aprobación y ejecución de los proyectos lo que alargó el tiempo de la prometida reconstrucción.

Por su parte, el Banco de Materiales tenía una visión paternalista al no dar el efectivo completo del Bono 6000 a los beneficiados, pues se deduce que se cree que los beneficiarios son personas que no saben administrar su dinero y/o son irresponsables, y es deber del Estado salvaguardar dicho Beneficio. Ello, lleva a confirmar el prejuicio negativo que se tiene de los beneficiarios, que en su gran mayoría son los de menores recursos, que a la vez son los excluidos de la sociedad.

De otro lado, el Fondo Mi Vivienda y Techo Propio, en el proceso de reconstrucción no pudieron ejercer bien sus funciones, debido a que en la región de Ica no habían constructoras idóneas que se quieran hacer cargo de la reconstrucción de viviendas a través de los programas utilizando el Bono 6000, lo que explicaría la demora de las construcciones de las viviendas.

En este proceso de reconstrucción de la ciudad de Ica luego del terremoto del 2007, respecto a lo manifestado por los pobladores de la zona residenciales y los damnificados de las zonas populares, se pudo observar la gran diferencia que existe entre ellos, y no solo por su nivel socioeconómico, sino en la preocupación y trabajo desarrollado de las autoridades solo por un sector y la indiferencia del otro. Quedando demostrada la discriminación sufrida por las personas más pobres, tanto desde la actuación del Estado a través de sus autoridades nacionales y locales, como de la propia ciudadanía.

**5.4** Dentro de las propuestas de Políticas Públicas contra la discriminación se puede concluir:

- ✓ En Ica, como hemos demostrado en los capítulos anteriores, el problema de la discriminación se agrava porque no aparece en la agenda de las autoridades locales. De esta manera, si bien se han emitido Ordenanzas, éstas no han partido

de diagnósticos o recojo de evidencias, ni han sido parte de los debates públicos. Por el contrario, dichas normas, en lugar de buscar iniciar una política pública, han sido emitidas en cumplimiento de las solicitudes de otros entes estatales como el Ministerio de la Mujer (ordenanzas contra la discriminación por género) o la Defensoría del Pueblo (Ordenanza Regional 003-2013-GORE-ICA).

- ✓ Si bien el Gobierno Regional de Ica dio el primer avance con la emisión de la Ordenanza contra la discriminación N° 003-2013-GORE-ICA, ello no basta para su efectividad, en el sentido de que la implementación de la misma está demorando, al parecer la “voluntad política” no se encuentra del todo comprometida.
- ✓ De todas las causales de discriminación que existen en la ciudad de Ica, solo en algunas se aprecia que ciertas autoridades han atendido la problemática a través de políticas públicas. En temas como orientación sexual, edad, lugar de residencia, idioma, entre otros, no hemos encontrado ninguna política pública contra ellas. Sólo las hemos encontrado en tres causales: racial, discapacidad y género.
- ✓ Dentro de los ámbitos de discriminación existentes en Ica, solo en algunos como la salud y el trabajo ciertas autoridades han atendido parte de la problemática a través de políticas públicas. En cambio, en el ámbito de la educación no hemos encontrado ninguna política pública que enfrente estos problemas.
- ✓ En Ica, ha habido muy poco desarrollo de políticas públicas, la labor hasta el momento ha sido muy escasa. Únicamente se tienen resultados óptimos en las políticas públicas para luchar contra la discriminación hacia los discapacitados en el ámbito laboral. Sin embargo, en los demás ámbitos, desde las alumnas embarazadas hasta los trabajadores de las empresas agroexportadoras aún se espera mucho por hacer.

- ✓ En nuestra opinión, la ausencia de políticas públicas frente a la discriminación, muestra dos problemas, el primero es que las propias autoridades tienen interiorizados los prejuicios discriminatorios por lo que la publicación de una norma por más que sea positiva, no llega a ser una verdadera política pública, quedando sólo en el papel como de carácter retórico. De otro lado, las víctimas de discriminación tampoco buscan o exigen cambiar esta situación. Ellos tienden a creer que sólo se les discrimina por un tema económico y al parecer no son conscientes de que existen otros factores por los que se les discrimina. Muchas veces no perciben que la discriminación es en la mayoría de los casos la causal de su situación de pobreza.
  
- ✓ Para los fines de la lucha contra la discriminación, las políticas públicas deberían tener los objetivos regulatorios en el sentido de disminuirla poco a poco a través de medidas a corto, mediano y largo plazo.
  
- ✓ Para que una política pública tenga efectos concretos, se necesita además un planteamiento, un diseño, una implementación y una evaluación del desarrollo de la misma. Junto con ello es necesario contar con voluntad política, personal comprometido con el tema, lucha constante, recursos, y otros elementos necesarios en cada fase de una política pública que se quiera implementar.
  
- ✓ Dentro de las políticas públicas, consideramos las más importantes que deben implementarse en Ica, las cuales serían las acciones afirmativas y la discriminación positiva hacia las víctimas de discriminación mencionadas.

Las acciones afirmativas son mecanismos de efectividad de las políticas públicas en contra de la discriminación, que buscan que el Derecho promueva una igualdad material, ya sea a través de la eliminación de situaciones de desigualdad,

de subordinación o de ausencia de oportunidades para desarrollarse que padecen los integrantes de determinados grupos o sectores, con el objeto de enfrentar problemas estructurales, basándose en una concepción relativa a la justicia concreta o justicia social. Estas acciones afirmativas no afectan a terceros, no se desplaza a otros para beneficiar a algunos.

Por su parte, la discriminación positiva es una forma de acción afirmativa, en la cual el Estado y/o particulares disponen favorecer u otorgar un privilegio o beneficio escaso a individuos de un grupo históricamente discriminado, pero que dicho beneficio es aspirado también por otras personas, quienes podrían sentir que sus intereses son afectados. Esto puede ser criticado por generarse un aparente perjuicio a los otros individuos no beneficiarios de estas medidas.

- ✓ Asimismo, es necesario que en la Región de Ica se pueda acoger como ejemplo otras normas contra la discriminación en sus diversos ámbitos ante situaciones similares de problemas de igualdad y discriminación.
- ✓ Las propuestas de medidas concretas se dan en los siguientes ámbitos:
  - Propuestas para enfrentar la discriminación racial y étnica:
    - Generar mayor consciencia de los funcionarios para evitar cualquier expresión despectiva hacia las personas que no nacieron en Ica.
    - Ampliar y mejorar la recolección de datos e indicadores a través de censos y encuestas en relación a la población afroperuana.
    - El Ministerio de Cultura debe continuar con las actividades realizadas entre el 2010 y el 2012 a favor de la población afroperuana.

- Que el INEI genere información estadística sobre las principales causas de discriminación y las principales barreras que impiden acceder a servicios a las personas, en educación, salud y trabajo.
- Llevar a cabo reuniones con los periodistas para tratar la problemática de la discriminación, generando sensibilidad en ellos e invitarlos a trabajar junto con las autoridades a generar dicha sensibilidad en la población.
- Propuestas para disminuir la discriminación por idioma:
  - Que todas las instituciones públicas y privadas cuenten al menos con un personal que hable el idioma de quechua.
  - Exigirse a todas las instituciones públicas y privadas a contribuir a evitar la discriminación a través de afiches o carteles colocados en lugares visibles de atención al público.
- Propuestas para disminuir la discriminación por lugar de residencia:
  - Crear mayor sensibilización en las instituciones públicas tanto del personal como de los funcionarios, es decir, en aquellos quienes toman las decisiones para la inversión en infraestructuras, buscando un beneficio para las zonas más vulnerables priorizándolas ante otras zonas residenciales.
  - Un pronunciamiento claro por parte de las autoridades iqueñas para señalar que Ica es una región que acoge a todas las personas, sin

distinción sobre el lugar de origen y que las conductas discriminatorias son inaceptables.

- Propuestas para disminuir la discriminación por discapacidad:
  - Realizar las capacitaciones especializadas para alumnos con discapacidad mental. Asimismo, que la infraestructura de las instituciones se adecúe a la normatividad de la Ley de la Persona con Discapacidad, para un desarrollo adecuado de los niños discapacitados.
  - Aplicar las normas existentes para las empresas privadas, los beneficios legales pueden motivar a las empresas, por lo que es necesario que se trabaje más con ellas, llegando al número total de las existentes en la región de Ica.
  - Generar compromiso similar al de la Ordenanza Regional de Junín, cuyas autoridades deben garantizar sin discriminación alguna el derecho a la salud, incluyendo la salud mental, la disponibilidad de los servicios de infraestructura, accesibilidad, aceptabilidad y calidad.
  
- Propuestas para disminuir la discriminación por género:
  - Evitar los mensajes sexistas en los medios de comunicación.
  - Incorporar a las mujeres en los puestos de decisión en las instituciones públicas y de gobierno local.
  
- Propuestas para disminuir la discriminación por orientación sexual:

- Compromiso de parte de las autoridades a realizar campañas de sensibilización contra la homofobia, con el fin de lograr que los pobladores comprendan que la orientación sexual no es una violación de normas morales o legales.
  - Implementar incentivos con las instituciones de educación superior, instituciones públicas y empresas privadas, en la aceptación en sus aulas o centro de labores a las personas con orientación sexual diferente, para que de esa manera se puedan desarrollar en los ámbitos educativos y laborales.
  - Que los gobiernos locales atiendan a través de una oficina a las víctimas de discriminación por su orientación sexual, donde se les reciba sus denuncias y se les oriente sobre el procedimiento a seguir, brindarles asesoría legal y psicológica gratuita.
- Propuestas para disminuir la discriminación en el sector salud:
    - Promover la existencia en los gobiernos locales (municipalidades) de servicios de orientación familiar.
    - Garantizar la disponibilidad de los medicamentos, insumos, y equipamientos básicos de los hospitales y postas.
    - Supervisar la correcta identificación del personal de los establecimientos de salud.



- Implementar programas de capacitación para los profesionales de la salud en los temas del derecho de buen trato y el respeto a la identidad cultural.
- Mayor inversión en servicios de saneamiento para las zonas marginadas.
- Afiliar al SIS a los trabajadores de las agroindustrias.
- Propuestas para disminuir la discriminación en el ámbito educativo:
  - La Dirección Regional de Educación debe supervisar y fiscalizar de oficio.
  - Diseñar e implementar una plataforma virtual para programas de educación en derechos humanos a distancia.
  - Emitir una ordenanza como la de Apurímac respecto a la no discriminación en las escuelas por la filiación o estado civil de los progenitores y la no discriminación religiosa en el ámbito educativo.
- Propuestas para disminuir la discriminación en el ámbito laboral:
  - La Dirección Regional de Trabajo de Ica, debe supervisar y fiscalizar periódicamente que todas las instituciones cumplan con las normas de prohibición a favor de la no discriminación en el ámbito laboral.
  - Incorporar a las nuevas emisiones de normas laborales y/o ordenanzas de los gobiernos locales los motivos prohibidos de la discriminación por actividad, que afecta a las trabajadoras del hogar, vigilantes, obreros, etc.
  - Prohibir expresamente el requisito de edad máxima de los formularios de la Dirección Regional de Trabajo de Ica.

- Propuestas para disminuir la discriminación en el ámbito social
  - Apoyo, coordinación y trabajo entre las instituciones públicas y organizaciones civiles.
  - Trabajar conjuntamente con los periodistas y comunicadores sociales.
  
- Participación ciudadana.
  - Contar con la participación de los representantes de los grupos afectados, el jefe de gobierno, parlamentarios, organismos de coordinación, ONGs, sindicatos, académicos, medios de comunicación, representantes empresariales, otros.
  - Que las empresas no generen estereotipos diferentes a la realidad nacional a través de su publicidad.
  
- ✓ Uno de los principales motivos del porque no se logra el éxito deseado de las normas emitidas es por la falta de mecanismos de su cumplimiento, y ello se podría subsanar si se cumple con mayor difusión de la norma, mejores mecanismos de fiscalización, voluntad política, reducción de la burocracia, aumento de personal que trabaje en las instituciones encargadas de luchar contra la discriminación, y políticas públicas con miras de largo plazo.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- ARDITO VEGA, WILFREDO. *Manual para enfrentar la Discriminación en la Administración Pública*. Lima: APRODEH, 2008.
- ARDITO VEGA, WILFREDO. “Racismo y Discriminación”. En: *Perú ante los desafíos del siglo XXI, Fondo Editorial PUCP*, pp. 75 – 108.
- ARDITO VEGA, WILFREDO. “Las ordenanzas contra la discriminación”. Cuaderno de Trabajo N° 13. Departamento Académico de Derecho. Lima. 2009.
- ARDITO VEGA, WILFREDO. “Discriminación Positiva y Discriminación racial en el Perú”. En: *Retos Contemporáneos del Derecho Público – El Derecho ante la Política, ARA Editores E.I.R.L*, Lima. 2010. pp. 21 – 56.
- BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ. “Encuentro Económico – Informe Económico y Social Región Ica. 13 y 14 de abril de 2010”. [Documento

en línea]. <<http://www.bcrp.gob.pe/docs/Proyeccion-Institucional/Encuentros-Regionales/2010/lca/Informe-Economico-Social/IES-lca.pdf>> [Consulta: 01 de octubre de 2013].

- BREGAGLIO LAZARTE, RENATA et al. "Políticas Públicas con enfoque de Derechos Humanos en el Perú. El Plan Nacional de Derechos Humanos y las Experiencias de Planes Regionales en Derechos Humanos". Lima: IDEHPUCP, 2014.
- DE LOS HEROS, ROSA MARÍA et al. *Huellas 3 Estudios Sociales*. Lima: Santillana. 2001
- DE LA TORRE MARTÍNEZ, CARLOS. "El Desarrollo del derecho a la no discriminación en el Sistema de Derechos Humanos de las Naciones Unidas". En: *Derecho a la no Discriminación*, México D.F, 2006, pp. 123-162.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO DEL PERÚ. *Documento de trabajo N° 2: La Discriminación en el Perú. Problemática, normatividad y tareas pendientes*, Defensoría del Pueblo, Lima, 2007.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO DEL PERÚ. *Informe Defensorial N° 120: Atención de Salud para los más pobres: El Seguro Integral de Salud*, Defensoría del Pueblo, Lima, 2007.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO DEL PERÚ. *Informe de Adjuntía N° 003-2011-DP/ADHPD: Los Afrodescendientes en el Perú: Una aproximación a su realidad y al ejercicio de sus derechos*, Defensoría del Pueblo, Lima, 2011.

- “Diagnóstico Socio económico Laboral de la Región Ica” Observatorio Socio Económico Laboral de la Región Ica. Primera Edición Octubre 2012.
- DEVELOPING NATIONAL ACTION PLANS AGAINST RACIAL DISCRIMINATION. A PRACTICAL GUIDE. United Nations. New York and Genova, 2014.
- ELHAWARY, SAMIR Y CASTILLO, GERARDO, “El rol del Estado Afectado: Un estudio de caso de la respuesta al terremoto peruano” [documento en línea] HPG Working Paper. Abril 2008.  
<<http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/3421.pdf>> [Consulta: 23 de abril de 2014].
- EGUIGUREN PRAELI, FRANCISCO. “Principio de igualdad y derecho a la no discriminación”. En: *Ius et Veritas*, N° 15, Lima, 1997, pp. 63 – 72.
- ESPINOZA, AGUSTÍN et al. “Estereotipos, prejuicios, exclusión social en un país multiétnico: el caso peruano”. En: *Revista de Psicología Fondo Editorial PUCP*, Vol. XXV (1), 2007, pp. 295 – 331.
- HUBER, LUDWIG Y NARVARTE, LEONARDO. “El Estado en Emergencia Ica 2007” [documento en línea] Proética. Agosto de 2008.  
<<http://bvpad.indeci.gob.pe/doc/pdf/esp/doc2318/doc2318-contenido.pdf>>  
[Consulta: 5 de enero de 2014]
- KOGAN COGAN, LIUBA. “Desestabilizar el racismo: El silencio cognitivo y el caos semántico”. [Documento en línea]. < <http://alertacontraelracismo.pe/wp->

- <content/uploads/2013/02/Liuba-Kogan-desestabilizar-el-racismo.pdf>> [Consulta: 10 de junio de 2013].
- MANRIQUE, NELSON et al. *500 años después... el fin de la historia?* Lima. Escuela para el Desarrollo, 1992.
  - MINISTERIO DE CULTURA. Alerta contra el racismo. ¿Qué es la discriminación étnico racial?. [Documento en línea]. <<http://alertacontraelracismo.pe/que-es-la-discriminación-etnico-racial>> [Consulta: 10 de junio de 2013]
  - MOVIMIENTO MANUELA RAMOS, “*Políticas públicas regionales, Planes regionales de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, Avances y nudos críticos en su implementación 2011*”, Lima, 2011. [documento en línea] [http://www.manuela.org.pe/wp-content/uploads/2012/08/Avances-  
implementacion-prios.pdf](http://www.manuela.org.pe/wp-content/uploads/2012/08/Avances-implementacion-prios.pdf) [Consulta: 5 de febrero de 2014]
  - NESTOR, VALDIVIA et al. “Exclusión, identidad étnica y políticas de inclusión social en el Perú: el caso de la población indígena y la población afrodescendiente”. En: *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*. Lima: GRADE, 2007, pp. 603-655.
  - OLLERO TASSARA, ANDRÉS et al. *El Derecho Fundamental de Igualdad. Segundas jornadas sobre Derechos Humanos. Facultad de Derecho de la Universidad de Piura. Piura, 20 y 21 de Junio de 2005*. Lima: Palestra Editores. 2006.

- ORBEGOSO GALARZA, ARTURO. “Cuatro décadas de investigaciones sobre racismo en el Perú. Elementos para un balance”. En: *Revista de Psicología, Facultad de Humanidades, Escuela de Psicología, UCV*, Vol. 5, 2003, pp. 43 – 53.
- PETRERA, MARGARITA. “Balance de las políticas de salud”, en: “Pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú: informe anual 2006-2007”, Oxfam GB, Oficina del Programa Perú, 2007. pp. 65 - 72.
- PLAN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS 2014-2016. Aprobado por Decreto Supremo N° 005-2014-JUS, publicado el 05 de julio de 2014.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, “*Autopercepciones de la población afroperuana: identidad y desarrollo*”, Proyecto regional PNUD “Población afrodescendiente de América Latina II”, Ciudad del Saber, Panamá, 2013. [documento en línea]. < [http://www.afrodescendientesundp.org/FCKeditor\\_files/File/PNUD%20POB%20AFRO%20PERUANA.pdf](http://www.afrodescendientesundp.org/FCKeditor_files/File/PNUD%20POB%20AFRO%20PERUANA.pdf)> [Consulta: 15 de diciembre de 2013]
- PROYECTO REGIONAL PNUD “Población afrodescendiente de América Latina II”. “*Autopercepciones de la población afroperuana: identidad y desarrollo*” [Documento en línea]. < <http://alertacontraelracismo.pe/wp-content/uploads/2013/09/PNUD-POB-AFRO-PERUANA.pdf> > [Consulta: 01 de diciembre de 2013].
- REID, CLAIRE. *Las jerarquías invisibles de la discriminación en la ciudad de Abancay*. Lima: APRODEH, CUSO, CNDDHH. 2008.

- SÁNCHEZ VELÁSQUEZ, DANIEL. “La prohibición de la discriminación en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos”, en: Gaceta Constitucional, Tomo 50, 2012, pp. 357-370.
- SANGUINETI RAYMOND, Wilfredo. “El trato diferenciado en el ejercicio de la potestad disciplinaria como causa de nulidad del despido”. En: Dialogo con la Jurisprudencia N° 114. Marzo 2008. Pp. 229-235.
- TAILLANT, JORGE DANIEL. “Discriminación ambiental” [documento en línea]. Centro de Derechos Humanos y Medio Ambiente. Noviembre 2000. <  
<http://wp.cedha.net/wp-content/uploads/2011/05/Discriminaci%C3%B3n-Ambiental-J.D.-Taillant.pdf>>. [Consulta: 02 de mayo de 2014].

## VII. ANEXOS

### ANEXO 1

#### ORDENANZAS MUNICIPALES

##### ➤ Ordenanzas en la Región Lima.

- ✓ Ordenanza Municipal N° 292-MDMM del distrito de Magdalena, del 11 de diciembre de 2006.
- ✓ Ordenanza Municipal N° 133/MDSM del distrito de San Miguel, del 30 de junio de 2007.
- ✓ Ordenanza Municipal N° 294-MM del distrito de Miraflores, del 25 de agosto de 2008.



- ✓ Ordenanza Municipal N° 285-MDJM del distrito de Jesús María, de noviembre del 2008.
- ✓ Ordenanza Municipal N° 192-MVES del distrito de Villa El Salvador, del 11 de setiembre de 2009.
- ✓ Ordenanza Municipal N° 260-MDL del distrito de Lince, del 13 de enero de 2010. Esta ordenanza contiene también artículos del modelo de una Ordenanza integral.
- ✓ Ordenanza Municipal N° 260-MDCH del distrito de Chaclacayo, del 20 de abril de 2012.
- ✓ Ordenanza Municipal N° 235-2012-MDA del distrito de San Juan de Lurigancho, del 26 de junio de 2012.
- ✓ Ordenanza Municipal N° 391-MPL del distrito de Pueblo Libre, del 07 de agosto de 2012.
- ✓ Ordenanza Municipal N° 261-2013-MDA del distrito de Ancón, del 30 de enero de 2013.
- ✓ Ordenanza Municipal N° 126-2013-MDP/C del distrito de Pachacámac, del 03 de setiembre de 2013.
- ✓ Ordenanza Municipal N° 472-MSS del distrito de Santiago de Surco, del 29 de enero de 2014.

- ✓ Ordenanza Municipal N° 200-2014-MSMM del distrito de Santa María del Mar, del 07 de febrero de 2014.
- ✓ Ordenanza Municipal N° 262-MDSM del distrito de San Miguel, del 12 de marzo de 2014.

➤ **Ordenanzas en la Región del Callao.**

- ✓ Ordenanza Municipal N° 000026-2009 de la provincia del Callao, del 29 de mayo del 2009.

➤ **Ordenanzas en la Región de Huánuco.**

- ✓ Ordenanza Municipal N° 004-2010-MPM-HCO de la provincia de Marañón, de agosto del 2010.

➤ **Ordenanzas en la Región de Cajamarca.**

- ✓ Ordenanza Municipal N° CMPC-288-2009 de la provincia de Cajamarca, del 2009. También protege a los consumidores.

➤ **Ordenanzas en la Región de San Martín.**

- ✓ Ordenanza Municipal N° 012-2010-A-MPSM de la provincia de San Martín - Tarapoto, del 17 de marzo de 2010.

- ✓ Ordenanza Municipal N° 048-2011-A-MPL de la provincia de Lamas, del 12 de octubre de 2011.
- ✓ Ordenanza Municipal N° 011-2014-A-MPP de la provincia de Picota, del 17 de junio de 2014.

➤ **Ordenanzas en la Región de Apurímac.**

- ✓ Ordenanza Municipal N° 002-2008-A-MPA de la provincia de Abancay, del 29 de febrero de 2008, fue la primera norma en el Perú que incluyó la causal de discriminación por “orientación sexual”.
- ✓ Ordenanza Municipal N° 018-2008-CPA-MPA de la provincia de Andahuaylas, del 28 de agosto de 2008. No es tan amplia como las demás ordenanzas integrales.

➤ **Ordenanzas en la Región de Arequipa.**

- ✓ Ordenanza Municipal N° 091-2008-MDS del distrito de Sabandía, de febrero de 2008.
- ✓ Ordenanza Municipal N° 011-2013-MDS del distrito de Sabandía, del 16 de agosto de 2013.
- ✓ Ordenanza Municipal N° 002-2008 del distrito de Yanahuara, de marzo de 2008.

- ✓ Ordenanza Municipal N° 026-2008 del distrito de Cayma, del 21 de febrero de 2008.
- ✓ Ordenanza Municipal N° 308-MDASA del distrito de Alto Selva Alegre, del 09 de diciembre del 2011.
- ✓ Ordenanza Municipal N° 0171-2008 del distrito de José Luis Bustamante y Rivero, de marzo de 2008.
- ✓ Ordenanza Municipal N° 309-2008 del distrito de Mariano Melgar, del 23 de julio del 2008.
- ✓ Ordenanza Municipal N° 246-2008 del distrito de Cerro Colorado, de marzo de 2008.
- ✓ Ordenanza Municipal N° 060-2008 del distrito de Miraflores, de febrero de 2008.
- ✓ Ordenanza Municipal N° 175 de la provincia de Islay, del 18 de abril de 2008.
- ✓ Ordenanza Municipal N° 006-2008-MDM del distrito de Mejía, del 17 de marzo del 2008.
- ✓ Ordenanza Municipal N° 019-2008-MPC-C de la provincia de Camaná, del 24 de abril del 2008.

- ✓ Ordenanza Municipal N° 005-2008 del distrito de Samuel Pastor, de julio de 2008.
- ✓ Ordenanza Municipal N° 019-2008-MPC-CHIVAY de la provincia de Caylloma, de junio del 2008.

➤ **Ordenanzas en la Región de Junín.**

- ✓ Ordenanza Municipal N°368-MPH/CM de la provincia de Huancayo del 2008.
- ✓ Ordenanza Municipal N° 002-2008-A/MPJ de la provincia de Jauja, de febrero de 2008.
- ✓ Ordenanza Municipal de la provincia de Tarma de enero de 2008.
- ✓ Ordenanza Municipal del distrito de Acobamba de enero de 2008.
- ✓ Ordenanza Municipal N° 035-2008-MPCH de la provincia de Chanchamayo, del 29 de diciembre de 2008. Tiene parte del tipo de ordenanza integral.
- ✓ Ordenanza Municipal N° 015-2008-CM/MDM del distrito de Matahuasi, de noviembre de 2008. Tiene parte del tipo de ordenanza integral.
- ✓ Ordenanza Municipal N° 365-MPH/CM de la provincia de Huancayo.

➤ **Ordenanzas en la Región de Ayacucho.**

- ✓ Ordenanza Municipal N° 021-2008-MPH/A de la provincia de Huamanga, del 05 de junio del 2008. Incluye también protección a los consumidores.
- ✓ Ordenanza Municipal N° 010-2008-MDSB/AYAC del distrito de San Juan Bautista, del 28 de mayo del 2008.
- ✓ Ordenanza Municipal N° 0158-MDJN/A del distrito de Jesús Nazareno, del 04 de agosto del 2008. Incluye también protección a los consumidores.

➤ **Ordenanzas en la Región de Lambayeque.**

- ✓ Ordenanza Municipal N° 011-2008-GPCH de la provincia de Chiclayo, del 03 de junio del 2008.
- ✓ Ordenanza Municipal N° 02-2009-MDP del distrito de Picsi, de febrero del 2009.
- ✓ Ordenanza Municipal N° del distrito de Zaña, de febrero de 2009.
- ✓ Ordenanza Municipal N° 018-2009-MDO/A del distrito de Olmos, de agosto de 2009.

➤ **Ordenanzas en la Región de Tacna.**

- ✓ Ordenanza Municipal del distrito de Alta de la Alianza, de marzo de 2009.

➤ **Ordenanzas en la Región de Piura.**

- ✓ Ordenanza Municipal N° 013-2008-MPS de la provincia de Sullana, de agosto de 2008.
- ✓ Ordenanza Municipal del distrito de Catacaos, de diciembre setiembre de 2008.
- ✓ Ordenanza Municipal N° 011-2012-MDC del distrito de Castilla, del 12 de diciembre de 2012.
- ✓ Ordenanza Municipal N° 001-2014/MDM del distrito de Morropón, del 13 de febrero de 2014.

➤ **Ordenanzas en la Región de Cusco.**

- ✓ Ordenanza Municipal N° 019-2009-MPU de la provincia de Urubamba, del 16 de julio del 2009.



## ANEXO 2

### ORDENANZAS REGIONALES

- **Ordenanzas en la Región de Madre de Dios.**
  - ✓ Ordenanza Regional N° 035-2009 de la región de Madre de Dios, del 04 de diciembre de 2009.
  
- **Ordenanzas en la Región de Apurímac.**
  - ✓ Ordenanza Regional N° 017-2008 de la región de Apurímac.
  
- **Ordenanzas en la Región de Huancavelica.**



- ✓ Ordenanza Regional N° 145-GOB.REG-HVCA/CR de la Región de Huancavelica, de fecha 13 de noviembre de 2009.

➤ **Ordenanzas en la Región de Junín.**

- ✓ Ordenanza Regional N° 098-2009-GRJ/CR de la Región de Junín, del 22 de diciembre de 2009.

➤ **Ordenanzas en la Región de Ayacucho.**

- ✓ Ordenanza Regional N° 010-2009 de la Región de Ayacucho, del 29 de mayo de 2009.

➤ **Ordenanzas en la Región de Lambayeque.**

- ✓ Ordenanza Regional N° 001-2009 de la Región de Lambayeque, la cual tiene un carácter declarativo y programático.

➤ **Ordenanzas en la Región de Amazonas.**

- ✓ Ordenanza Regional N° 275 Gobierno Regional Amazonas, del 23 de noviembre de 2010.

### ANEXO 3



Gráfico valor agregado bruto según rama de actividad.



**ANEXO 4**

**ENCUESTA ZONAS RESIDENCIALES**

**ZONA A: PUENTE BLANCO, AV. CUTERVO Y RESIDENCIAL LA ANGOSTURA**

La siguiente encuesta es 100% anónima, se ruega responder con la mayor honestidad posible:

Mujer \_ Hombre\_ Edad \_

- 1.- En una escala de 0 a 10 ¿Cuán racistas somos los peruanos? \_\_\_\_\_
- 2.- ¿Un gran problema del Perú y de Ica es la migración de los serranos y la mezcla de razas?  
Si \_\_\_ NO\_\_\_
- 3.- Los provincianos de la sierra en Ica han traído progreso. Si \_\_\_ NO\_\_\_
- 4.- En Ica, ¿ser negro, blanco, mestizo, cholo, serrano, da lo mismo ante la ley en la práctica?  
Si \_\_\_ NO\_\_\_

- 5.- ¿Alguna vez usted ha sido discriminado por su **color de su piel**? Si \_\_\_ NO\_\_\_
6. – ¿Alguna vez usted ha sido discriminado **por su lugar de origen**? Si \_\_\_ NO\_\_\_
- 7.- ¿Alguna vez usted ha sido discriminado **por su lugar de residencia**? Si \_\_\_ NO\_\_\_
- 8.- ¿Alguno de sus amigos y/o familiares ha sido discriminado por alguno de esos motivos?  
Si \_\_\_ NO\_\_\_
- 9.- ¿Ha oído o ha visto a alguien tratar mal o haber hecho algún comentario negativo respecto a alguien por el **color de la piel**? Si \_\_\_ NO\_\_\_
- 10.- ¿ Ha oído o ha visto a alguien tratar mal o haber hecho algún comentario negativo respecto a alguien por el **lugar de origen**? Si \_\_\_ NO\_\_\_
- 11.- ¿ Ha oído o ha visto a alguien tratar mal o haber hecho algún comentario negativo respecto a alguien por el **lugar de residencia**? Si \_\_\_ NO\_\_\_
- 12.- La delincuencia que se vive en Ica se debe a las personas negras y/o serranos.  
Si \_\_\_ NO\_\_\_
- 13.- Las personas que habitan en el AA.HH Los Pollitos, PP.JJ Hilda Salas, PP.JJ Señor de Luren y/o Caserío de Cachiche son:
- Trabajadores \_\_\_
  - Honestos \_\_\_
  - Flojos \_\_\_
  - Delincuentes\_\_\_
- 9.- ¿Siento que las personas blancas y que viven en “buenas zonas” tienen acceso a mejores oportunidades laborales? Si \_\_\_ NO\_\_\_
- 10.- Cuando se solicita “buena presencia” y foto a color, me parece que el color de piel juega un rol importante: Si \_\_\_ NO\_\_\_
- 11.- Esta contento con el color de su piel? Si \_\_\_ NO\_\_\_
- 12.- Si sintiera amor, ¿podría tener sin problemas una pareja de **raza negra**? Si \_\_\_ NO\_\_\_
- 13.- Si sintiera amor, ¿podría tener sin problemas una pareja **de la sierra**? Si \_\_\_ NO\_\_\_
- 14.- No tendría problemas de hacerse amigo(a) de alguien que viva en AA.HH Los Pollitos, PP.JJ Hilda Salas, Caserío de Cachiche y/o PP.JJ Señor de Luren. Si \_\_\_ NO\_\_\_
- 15.- Si en alguna circunstancia se siente discriminado(a) y con un trato desigual, donde lo denunciaría? \_\_\_\_\_

- 16.- ¿Cree que en los colegios de Ica se maltrata a los niños **por su color**? Si\_\_ No\_\_
- 17.- ¿Cree que en los colegios de Ica se maltrata a los niños **por su lugar de origen**? Si\_\_ No\_\_
- 18.- ¿Cree que en los colegios de Ica se maltrata a los niños **por su lugar de residencia**? Si\_\_ No\_\_
- 19.- ¿Cree que trabajadores en las agroindustrias son maltratados **por su color**? Si\_\_ No\_\_
- 20.- ¿Cree que los trabajadores en las agroindustrias son maltratados **por su lugar de origen**? Si\_\_ No\_\_
- 21.- ¿Cree que los trabajadores en las agroindustrias son maltratados **por su lugar de residencia**? Si\_\_ No\_\_

Si\_\_ No\_\_

Si\_\_ No\_\_

## ANEXO 5

### ENCUESTA ZONAS POPULARES

**ZONA: AA.HH LOS POLLITOS, PP.JJ HILDA SALAS, PP.JJ SEÑOR DE LUREN Y CACERÍO DE CACHICHE**

La siguiente encuesta es 100% anónima, se ruega responder con la mayor honestidad posible:

Mujer \_ Hombre\_

Edad \_

1.- Un gran problema de Ica es la migración de los serranos y la mezcla de razas.

Si\_\_ No\_\_

2.- Los provincianos de la sierra en Ica han traído progreso. Si\_\_ No\_\_

3.- En Ica, ¿ser negro, blanco, mestizo, cholo, serrano, da lo mismo? Si\_\_ NO\_\_

4.- ¿Alguna vez usted ha sido discriminado por su **color de su piel**? Si\_\_ NO\_\_

- 5.- ¿Alguna vez usted ha sido discriminado **por su lugar de origen**? Si \_\_\_ NO\_\_
- 6.- ¿Alguna vez usted ha sido discriminado **por su lugar de residencia**? Si \_\_\_ NO\_\_
- 7.- ¿Alguno de sus amigos y/o familiares ha sido discriminado por alguno de esos motivos?  
Si \_\_\_ NO\_\_  
¿Por cuál? \_\_\_\_\_
- 8.- ¿Ha oído o ha visto a alguien tratar mal o haber hecho algún comentario negativo respecto a alguien por el **color de la piel**? Si \_\_\_ NO\_\_
- 9.- ¿Ha oído o ha visto a alguien tratar mal o haber hecho algún comentario negativo respecto a alguien por el **lugar de origen**? Si \_\_\_ NO\_\_
- 10.- ¿Ha oído o ha visto a alguien tratar mal o haber hecho algún comentario negativo respecto a alguien por el **lugar de residencia**? Si \_\_\_ NO\_\_
- 11.- ¿La delincuencia que se vive en Ica se debe a las personas negras? Si \_\_\_ NO\_\_
12. ¿La delincuencia que se vive en Ica se debe a las personas serranas? Si \_\_\_ NO\_\_
- 13.- Las personas que habitan en Urb. Puente Blanco, Av. Cutervo y Residencial La Angostura son:
- Trabajadores \_\_\_
  - Honestos \_\_\_
  - Flojos \_\_\_
  - Prepotentes \_\_\_
- 14.- ¿Siente que las personas blancas y que viven en “buenas zonas” tienen acceso a mejores oportunidades laborales? Si \_\_\_ NO\_\_
- 15.- Cuando se solicita “buena presencia” y foto a color, me parece que el color de piel juega un rol importante: Si \_\_\_ NO\_\_
- 16.- Esta contento(a) con el color de su piel. Si \_\_\_ NO\_\_
- 17.- ¿Tiene algún amigo(a) de alguien que viva en Urb. Puente Blanco, Av. Cutervo y/o Residencial La Angostura? Si \_\_\_ NO\_\_
- 15.- Si en alguna circunstancia se siento discriminado(a) y con un trato desigual, dónde lo denunciaría?  
\_\_\_\_\_
- 16.- ¿Cree que en los colegios de Ica se maltrata a los niños **por su color**? Si \_\_\_ No\_\_

17.- ¿Cree que en los colegios de Ica se maltrata a los niños **por su lugar de origen**? Si\_\_ No\_\_

18.- ¿Cree que en los colegios de Ica se maltrata a los niños **por su lugar de residencia**? Si\_\_  
No\_\_

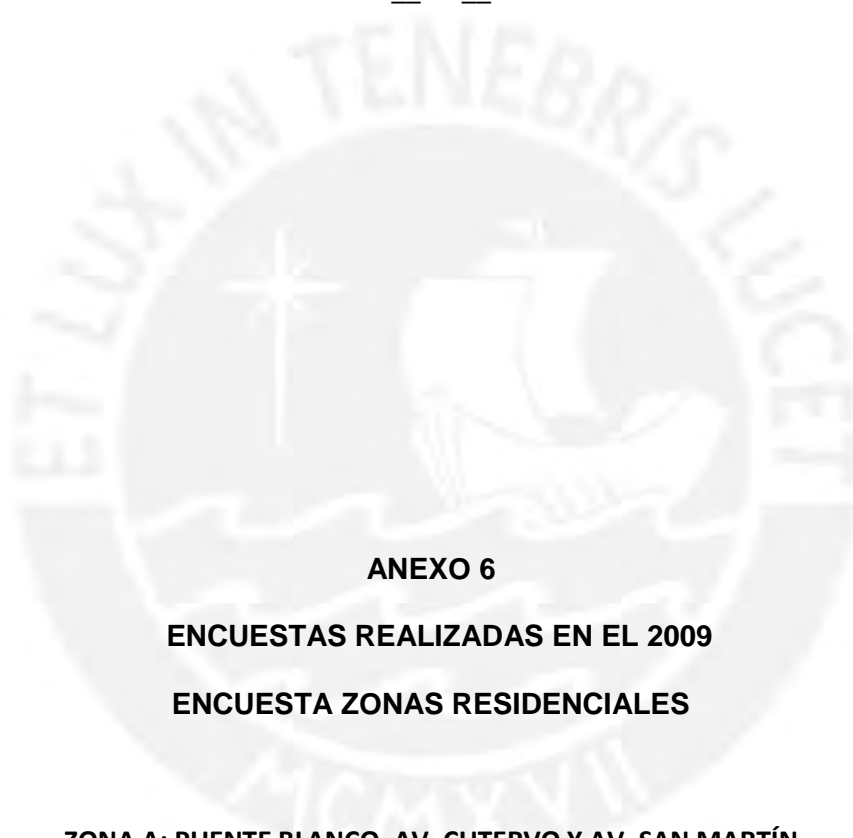
19.- ¿Cree que trabajadores en las agroindustrias son maltratados **por su color**? Si\_\_ No\_\_

20.- ¿Cree que los trabajadores en las agroindustrias son maltratados **por su lugar de origen**?

Si\_\_ No\_\_

21.- ¿Cree que los trabajadores en las agroindustrias son maltratados **por su lugar de residencia**?

Si\_\_ No\_\_



## ANEXO 6

### ENCUESTAS REALIZADAS EN EL 2009

#### ENCUESTA ZONAS RESIDENCIALES

#### ZONA A: PUENTE BLANCO, AV. CUTERVO Y AV. SAN MARTÍN

La siguiente encuesta es 100% anónima, se ruega responder con la mayor honestidad posible:

Mujer \_ Hombre\_

Edad \_

1.- ¿Existencia de mejoras luego del terremoto? Si \_\_ NO\_\_

2.- ¿Conoce FORSUR? Si \_\_ NO\_\_

3.- ¿Conoce proyectos de FORSUR? Si \_\_ NO\_\_ ¿Cuál? \_\_\_\_\_

4.- ¿Expectativa de mejora en su zona?

Si \_\_\_ NO\_\_\_

5.- ¿Se cumplen las normas locales y nacionales de “reconstrucción”? Si \_\_\_ NO\_\_\_

6. – ¿Conoce alguna de esas normas? Si \_\_\_ NO\_\_\_

7.- ¿El derecho cumple su función? Si \_\_\_ NO\_\_\_

8.- ¿Conoce el AA.HH Los Pollitos, PP.JJ Hilda Salas, y/o Caserío de Cachiche? Si \_\_\_ NO\_\_\_

9.- Las personas que habitan en el AA.HH Los Pollitos, PP.JJ Hilda Salas, y/o Caserío de Cachiche son:

- Invasores y delincuentes \_\_\_

- Flojos \_\_\_

- El gobierno no se ocupa de ellos \_\_\_

- Se encuentran así por ellos mismos y por culpa también del gobierno\_\_\_

## ANEXO 7

### ENCUESTAS REALIZADAS EN EL 2009

#### ENCUESTA ZONAS POPULARES

ZONA: AA.HH LOS POLLITOS, PP.JJ HILDA SALASY CACERÍO DE CACHICHE

La siguiente encuesta es 100% anónima, se ruega responder con la mayor honestidad posible:

Mujer \_ Hombre\_

Edad \_

1.- ¿Damnificado? Si \_\_\_ NO\_\_\_



- 2.- ¿Existencia de mejoras luego del terremoto? Si \_\_\_ NO\_\_\_
- 3.- ¿Conoce FORSUR? Si \_\_\_ NO\_\_\_
- 4.- ¿Conoce proyectos de FORSUR? Si \_\_\_ NO\_\_\_ ¿Cuál? \_\_\_\_\_
- 5.- ¿Expectativa de mejora en su zona?  
Si \_\_\_ NO\_\_\_
- 6.- ¿Se cumplen las normas locales y nacionales de “reconstrucción”? Si \_\_\_ NO\_\_\_
- 7.- ¿Conoce alguna de esas normas? Si \_\_\_ NO\_\_\_
- 8.- ¿El derecho cumple su función? Si \_\_\_ NO\_\_\_
- 9.- ¿Qué problemas legales presenta por lo que no le dieron el bono 6000?
- 

10.- ¿Conoce a las personas que habitan en las Av. Cutervo, Av. San Martín y Urb. Puente Blanco? ¿Cuál es su opinión?

---

## ANEXO 8

### ENCUESTA COLEGIOS DSI Y SLG

La siguiente encuesta es 100% anónima, se ruega responder con la mayor honestidad posible:

Mujer \_ Hombre\_ Edad \_\_\_

ZONA DE VIVIENDA \_\_\_\_\_

- 1.- En una escala de 0 (nada racista) a 10 (muy racista) ¿Cuán racistas somos los peruanos?  
\_\_\_\_\_
- 2.- ¿Un gran problema del Perú y de Ica es la migración de los serranos y la mezcla de razas?  
Si \_\_\_ NO\_\_\_

- 3.- Los provincianos de la sierra en Ica han traído progreso. Si \_\_\_ NO\_\_\_
- 4.- En Ica, ¿ser negro, blanco, mestizo, cholo, serrano, da lo mismo en la práctica?  
Si \_\_\_ NO\_\_\_
- 5.- ¿Alguna vez has sido tratado con menos respeto que otros por tu **color de piel o rasgos físicos**? Si \_\_\_ NO\_\_\_
- 6.- ¿Alguna vez sido tratado con menos respeto que otros por tu **lugar de nacimiento**?  
Si \_\_\_ NO\_\_\_
- 7.- ¿Alguna vez sido tratado con menos respeto que otros por el **lugar donde vives**?  
Si \_\_\_ NO\_\_\_
- 8.- ¿Alguno de tus amigos y/o familiares ha sido tratado con menos respeto que otros por alguno de esos motivos? Si \_\_\_ NO\_\_\_ ¿qué motivo? \_\_\_\_\_
- 9.- ¿Has oído o has visto a alguien tratar mal o haber hecho algún comentario negativo respecto a alguien por el **color de su piel**? Si \_\_\_ NO\_\_\_ / **por su lugar de nacimiento**? Si \_\_\_ No\_\_\_ / **por el lugar de su vivienda**? Si \_\_\_ NO\_\_\_
- 10.- ¿Has oído o ha visto a alguien tratar mal o haber hecho algún comentario negativo respecto a alguien por **su orientación sexual (homosexual)**? Si \_\_\_ NO\_\_\_ / **por alguna discapacidad física**? Si \_\_\_ No\_\_\_
- 11.- La delincuencia que se vive en Ica se debe a las personas negras y/o serranos.  
Si \_\_\_ NO\_\_\_
- 12.- ¿Mis padres piensan que las personas “blancas” y que viven en “buenas zonas” tienen acceso a mejores empleos? Si \_\_\_ NO\_\_\_
- 13.- ¿Estas contento(a) con el color de tu piel y rasgos físicos? Si \_\_\_ NO\_\_\_
- 14.- Si en alguna circunstancia te sientes discriminado(a) y con un trato desigual, sabes donde denunciarlo? Si \_\_\_ No\_\_\_ ¿Dónde? \_\_\_\_\_
- 15.- ¿Crees que en los colegios de Ica se maltrata a los niños **por su color**? Si \_\_\_ No\_\_\_ / **Por su lugar de nacimiento**? Si \_\_\_ No\_\_\_ / **Por el lugar donde vive**? Si \_\_\_ No\_\_\_
- 16.- En los afiches y propagandas de los centros comerciales de Ica aparecen personas:
- Que parecen extranjeras \_\_\_
  - Parecen extranjeras y también peruanas \_\_\_
  - Son sobre todo de rasgos peruanos \_\_\_

17.- En escala de 1 (menos) al 6 (más), en Ica, ¿quiénes son los que más sufren por un mal trato de los demás?

- Las Mujeres \_\_\_

- Los Negros \_\_\_

- Los Serranos \_\_\_

- Los homosexuales \_\_\_

- Los discapacitados \_\_\_

- Los blancos \_\_\_



## ANEXO 9

Avenida Cutervo – zona residencial



## ANEXO 10

Cruce de Avenidas San Martín y Cutervo - zona residencial



**Avenida San Martín - zona residencial**



## **ANEXO 11**

### **Urbanización Puente Blanco - zona residencial**



## ANEXO 12

Residencial “La Angostura” – zona residencial





Notése que las viviendas no tienen veredas debido a que los propietarios se movilizan solo en automóviles



### ANEXO 13

#### Asentamiento Humano “Los Pollitos” – Zona popular



Módulo entregado por el Gobierno Central luego del terremoto del 2007

### ANEXO 14

#### Pueblo Joven “Hilda Salas” – zona popular



Predio afectado por el terremoto del 2007 con materiales para nueva construcción



## ANEXO 15

### Caserío de Cachiche – zona popular



Predio de esteras y palos, afectado luego del terremoto del 2007



Fin de pista y vereda del sector, pues el proyecto solo era para la plaza principal

## ANEXO 16

### Pueblo Joven Señor de Luren – zona popular



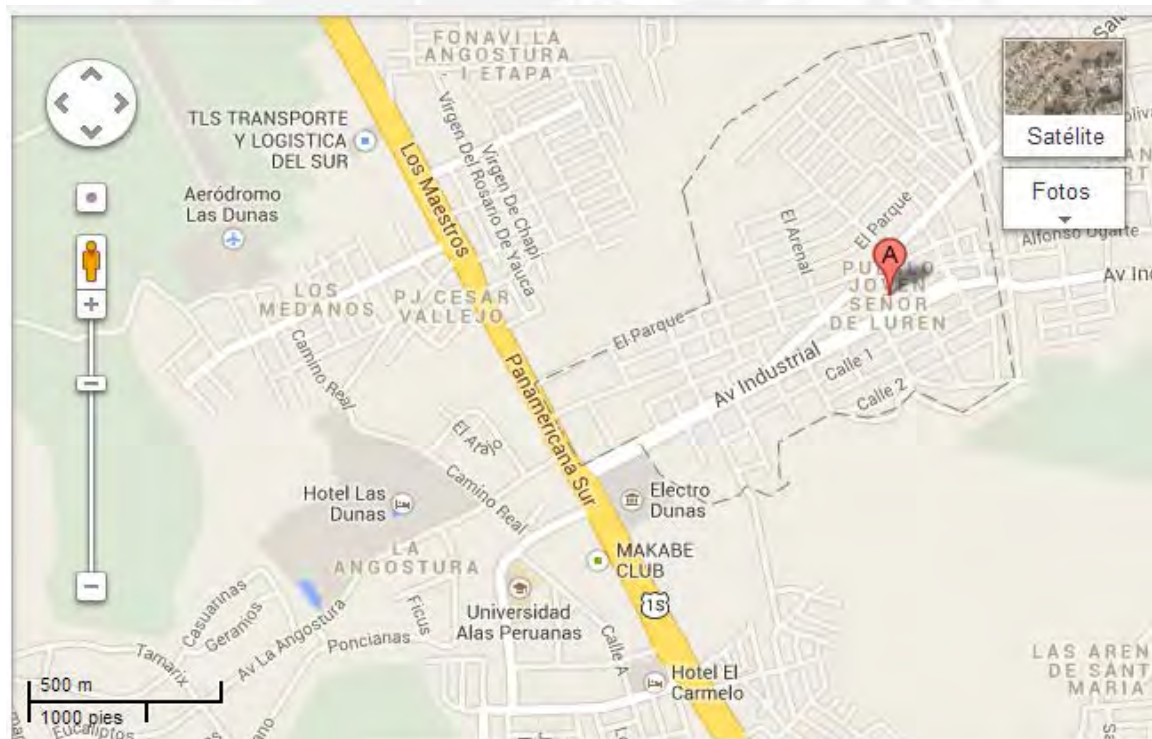
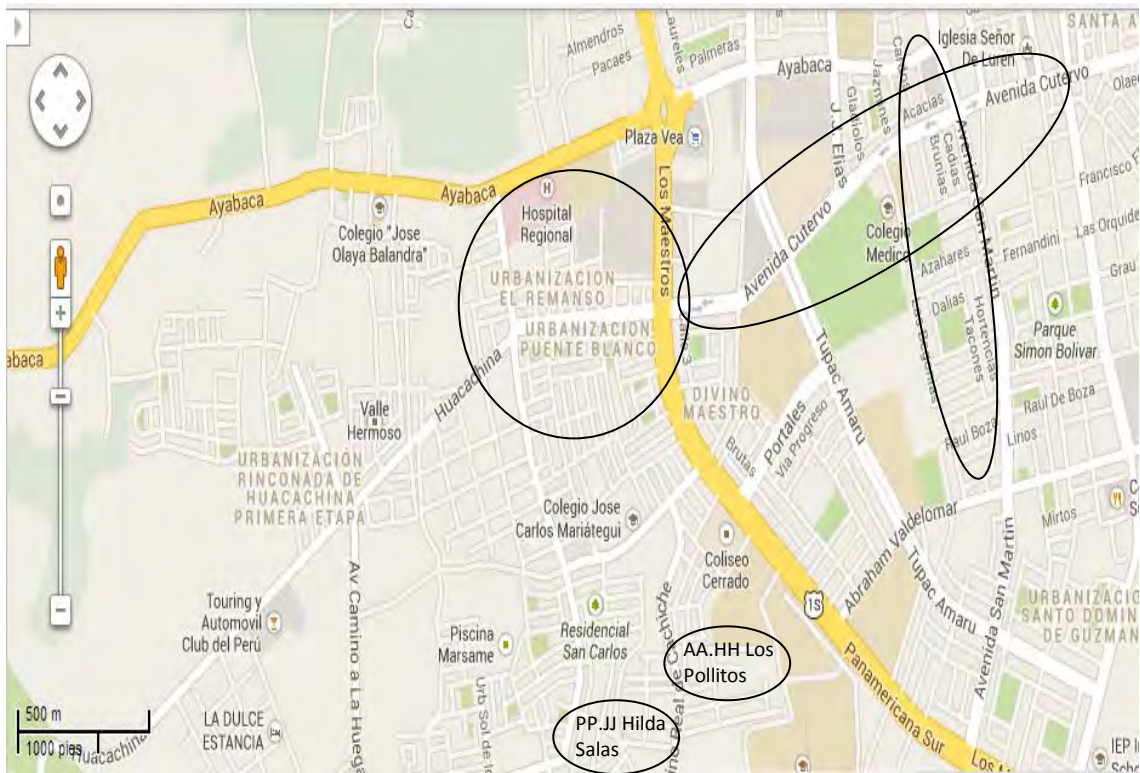
Avenida principal asfaltada, el resto de la zona aún no cuenta con pistas ni veredas



Problema de falta de agua presentado en el Pueblo Joven Señor de Luren

## ANEXO 17

### Mapa de las zonas estudiadas



## ANEXO 18

1.- ¿Se conocen casos de discriminación en la región de Ica? ¿Cuántos han sido reportados a la fecha? ¿Qué medidas se tomaron?

**Hasta el momento no se han registrado ningún caso de discriminación. Pero existe discriminación.**

2.- ¿Cuáles son los principales motivos (origen étnico, color de piel, orientación sexual, socioeconómico, otros) por los que se discrimina en nuestra región Iqueña?

**A nuestra apreciación los principales motivos de discriminación son origen étnico, socioeconómico y la orientación sexual. Que se inicia en los planteles educativos.**

3.- ¿Quiénes son los que sufren mayor discriminación (migrantes de la sierra, mujeres, discapacitados, niños, afroperuanos, otros) en la región de Ica?

**Generalmente los emigrantes de nuestra serranía y los afroperuanos.**

4.- ¿En qué sector se sufre mayor discriminación en Ica (salud, educación, trabajo, cultural, otros)?

**En el trabajo y en la educación**

5.- A parte de la Ordenanza Regional 003-2013, existe alguna otra norma de la región que luche contra la discriminación en Ica

**No, se está trabajando con los municipios para que existe ordenanzas contra la discriminación.**

6.- El Ministerio de Cultura - Dirección Regional de Ica, qué medidas o políticas públicas está realizando o por realizar en contra de la discriminación?

**Se está realizando campañas de concientización a través de jornadas de Alerta contra el racismo, ofreciendo un portal para la denuncia de actos de discriminación. Ya que existe un Viceministerio de interculturalidad en el Ministerio de Cultura que trabajo estos casos.**

7.- ¿Qué recomendaciones daría El Ministerio de Cultura - Dirección Regional de Ica para contrarrestar la discriminación que se vive día a día en nuestra región Iqueña?

**Que las personas que sufren algún tipo de discriminación denuncien estos casos y se debe continuar con la educación en las instituciones educativas y universidades para que se tome conciencia de lo nocivo que es para la sociedad la discriminación.**

MINISTERIO DE CULTURA  
DIRECCIÓN REGIONAL DE ICA  
LIC. ARNALDO LOAYZA VELASQUEZ  
ÁREA DE INDUSTRIAS CULTURALES  
Y ARTE E INTERCULTURALIDAD

Ficha de preguntas y respuestas de la entrevista a la Dirección Desconcentrada de  
Cultura de Ica

## ANEXO 19

ASUNTO      4      Transcribe Ocurrencia de Calle Común, Por motivo que se indica.-

Es grato a Ud, con la finalidad de transcribir la denuncia de Ocurrencia de Calle Común Nro. 202 -2009, cuyo tenor literal es como sigue:

"OCC No. 202.-Hora: 10:00.- Día: 20.- Mes.- MAR.- Año 2009.- OCURRENCIA DE SERVICIO.- Siendo la hora y fecha anotada al margen, se presentó a esta Comisaría PNP. Marcona, la persona de Rafael Eduardo CHINCHAY LEVANO (33) Marcona, soltero, estilista, con DNI 22082761 y domiciliado en AAHH Villa Hermosa "B" 01 Marcona. Quien denuncia que el día 19MAR09 a horas 13:00 en circunstancia que se encontraba en el interior del canal 11 de Marcona (cadena sur) ubicado en PPJJ Tupac Amaru Mz. "D" (costado bodega Anthony), entrevistándose con el administrador señor Elmo PACHECO JURADO, con la finalidad de pasar su "SPOT PUBLICITARIO" de su evento denominado "VALENTINA DE ORO GAY" para el día 04ABR09, llevarse a cabo en el Sindicato de Obrero de Marcona; éste se negó a pasar la promoción de su evento, aduciendo que su Religión no le permite, a fomentar el hosexualismo, haciendo la consulta con su pastor de su Religión, quien le comunico que no podía fomentar el homosexualismo y que no trabaja con homosexuales, que es un pecado bien grande, asimismo manifiesta el denunciante que los gastos de "SPOT PUBLICITARIO" se va pagar, negándose en todo momento el administrador de dicho canal; desconociendo en todo momento su comportamiento de dicho señor a pesar de ser un ente comunicador de un medio de canal al discriminarnos en todo momento nuestro espectáculo. Lo que da cuenta a Ud. Para los fines del caso. Fdo. SOT1 PNP CONTRERAS ALIBON Abraham INSTRUCTOR Julio GARCES SOLANO Comisario de Marcona.

Lo que se cumple en transcribir, a su despacho de conformidad a las disposiciones vigentes.

Aprovecho la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi especial consideración y deferente estima.

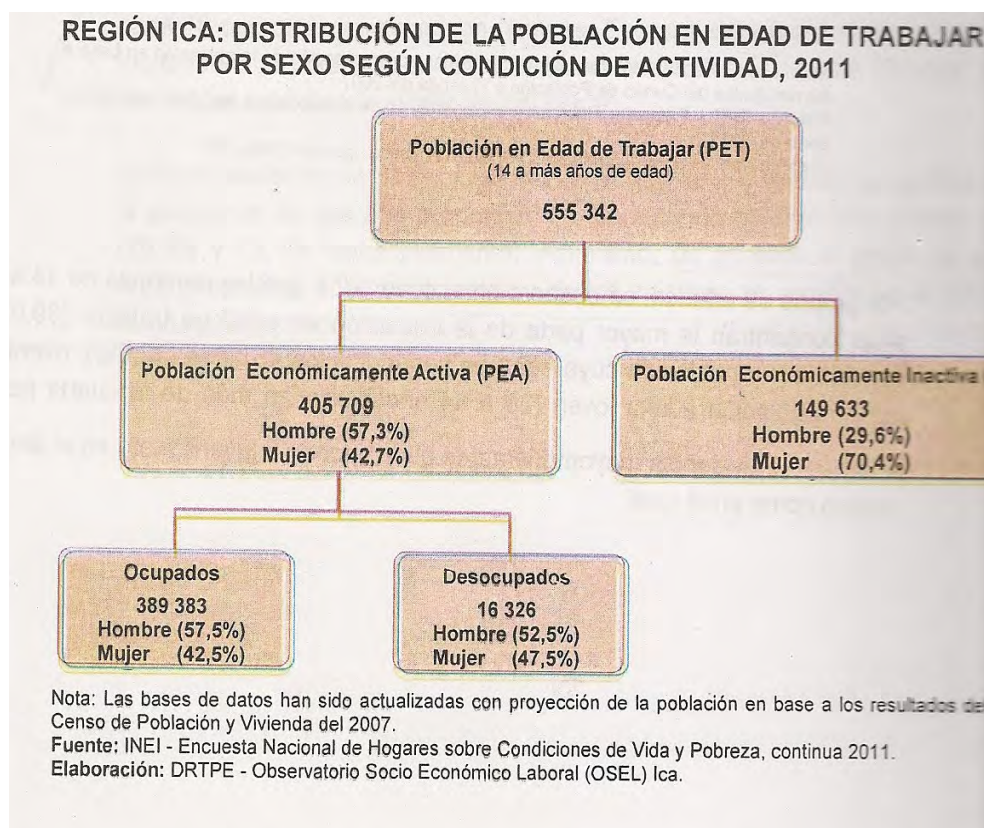
Dios guarde a Ud.



229962  
Julio G. GARCES Solano  
MAYOR P.N.P.  
COMISARIO

Copia de la denuncia por discriminación por orientación sexual en el distrito de Marcona, provincia de Nazca.

## ANEXO 20



Esquema de la distribución de la población de la Región Ica en edad de trabajar por sexo según condición de actividad, del año 2011



## ANEXO 22



Vivienda inhabitable de Cachiche que no puede recibir Bono 6000 por no estar destruida totalmente

## ANEXO 23

Afectación de las viviendas, según el MVCS

Provincia	Total viviendas	Total viviendas afectadas	Viviendas inhabitables	Viviendas reparables	Inhabitable Área urbana	Inhabitable Área rural	% inhabitables total	% afectadas total
Ica	81.138	58.118	27.024	31.494	23.657	3.367	33,0%	71,5%
Chincha	48.804	44.580	24.599	19.981	21.593	3.006	50,0%	91,0%
Pisco	36.232	31.011	13.245	17.766	11.500	1.745	36,5%	85,5%
Total Ica-Chincha-Pisco	166.174	133.709	64.868	69.241	56.460	8.118	39,0%	80,0%
Total zona afectada		192.092	75.786	116.306	64.133	11.653		

Fuente: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento: *Política y plan del sector vivienda para la recuperación temprana y reconstrucción. Sismo del 15 de agosto de 2007*. Lima, abril 2008.

Cuadro indicativo de las viviendas afectadas por el terremoto elaborado por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, 2008.



## ANEXO 24

**3. "SUBVENCIÓN POR PÉRDIDAS MATERIALES"**

**BONO 6,000**

**PARA ALIVIAR EFECTO DESTRUCCIÓN TOTAL DE VIVIENDAS  
A CONSECUENCIA DEL TERREMOTO**

**(DU N° 023-2007)**  
16 AGO 2007

MVCyS	BANCO MATERIALES	FONDO MI VIVIENDA	TOTAL	
			MONTO	BONOS
TRAMITE				
<b>PEDIDO</b>	<b>283'224,000</b>	<b>13 800,000</b>	<b>297'024,000</b>	<b>49,504</b>
<b>ATENDIDO</b>	<b>172'200,000</b>	<b>4 800,000</b>	<b>177 000,000</b>	<b>29,500</b>
<b>PENDIENTE</b>	<b>111 024,000</b>	<b>9 000,000</b>	<b>120 024,000</b>	<b>20,004</b>

Cuadro indicativo de los Bonos 6000 faltantes a otorgar. Fuente: INDECI

## ANEXO 25



Módulos entregados por el Gobierno Central a familias afectadas por el terremoto del 2007 en el Asentamiento Humano Los Pollitos. Foto tomada en setiembre del 2009.

## ANEXO 26

### Entrega de Tarjetas Banmat (Bono 6000) hasta el 20 de mayo 2008 Provincia de Ica

Concepto	Total
Damnificados según el padrón	19.224
Captación de Constancia Beneficiario	10.797
Procesados por el Banmat	2.881
Aprobados por Banmat para emisión de Tarjeta Banmat	2.106
Tarjetas Banmat emitidas	3.232
En proceso de evaluación	1.202
No figuran en padrón	1.145
Observados	231
Por atender a damnificados según padrón	8.427

Fuente: MVCS, Banco de Materiales

Cuadro indicativo de entrega de Bono 6000 de parte del Banco de Materiales

## ANEXO 27



Modulo de vivienda del programa "Techo Propio" en el Pueblo Joven Hilda Salas

## ANEXO 28

Cuadro indicativo de los Bonos 6000 faltantes a otorgar. Fuente: INDECI

 <b>BONO 6,000</b>		
PENDIENTE DE ATENCION		
INSTITUCIONES	Soles	Bonos
BANMAT	111 024 000	18 504
FMV	9 000 000	1 500
<b>TOTAL</b>	<b>120 024 000</b>	<b>20 004</b>

<b>Gestión iniciada con</b>	<b>Of. 389-2009-INDECI</b>	<b>- 29.01.09</b>
<b>Gestión reiterada con</b>	<b>Of. 583-2009-INDECI</b>	<b>- 09.02.09</b>
<b>Gestión reiterada con</b>	<b>Of. 1596-2009-INDECI</b>	<b>- 07.04.09</b>
<b>Respuesta del MEF con</b>	<b>Of. 383-2009-EF/10</b>	<b>- 17.04.09</b>
<b>Gestión reiterada con</b>	<b>Of. 2066-2009-INDECI</b>	<b>- 11.05.09</b>
<b>Respuesta del MEF con</b>	<b>Of. 1259-2009-EF/13.01</b>	<b>- 14.08.09</b>

## ANEXO 29

**Encuesta de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 8 al 10 de agosto del 2008**

Doce meses después del terremoto ocurrido el 15 de agosto del 2007 ¿Cómo calificaría usted la actuación del Gobierno para atender a las poblaciones damnificadas?		
	Septiembre 2007	Agosto 2008
Muy buena/Buena	32	12
Regular	43	42
Mala/Muy mala	22	44
No precisa	2	2

¿Y cómo calificaría la actuación de las siguientes instituciones?				
	Muy buena/ buena	Regular	Muy mala/ mala	No precisa
Organizaciones Internacionales	63	27	4	6
La ciudadanía en general	62	29	7	2
Las iglesias	58	26	8	9
Las empresas privadas	43	38	11	8
Las ONGs	33	38	18	11
(Gobierno)	12	42	44	2

Fuente: *La República* 15.8.2008, pág. 3

**Nota:** La encuesta fue aplicada a 534 personas en Lima Metropolitana; si se hubiera hecho las mismas entrevistas en Ica, Chincha o Pisco, los resultados serían, probablemente, aun más negativos para el gobierno.

Cuadro indicativo de la percepción de la población respecto a la actuación de las instituciones públicas encargadas de afrontar el proceso de reconstrucción luego del terremoto del 2007 en Ica.

## ANEXO 30

### Ordenanza Regional N° 003-2013-GORE-ICA



**Gobierno Regional Ica**



#### ORDENANZA REGIONAL

N° 0003 -2013-GORE-ICA

Ica, 03 MAYO 2013

El Consejo Regional del Gobierno Regional de Ica, en Sesión Extraordinaria del 22 de abril del dos mil trece. Visto el Oficio N° 135-2013-GORE-ICA/PR, de fecha 20 de marzo del 2013, por el cual el Presidente del Gobierno Regional de Ica, propone la "Ordenanza Regional, que establece condiciones necesarias para la erradicación de toda clase de Discriminación, así como promover el Derecho a la Igualdad en la Región Ica".

#### CONSIDERANDO:

Que, el Artículo 191° y 192° de la Constitución Política del Estado, en concordancia con el Artículo 2° de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y sus modificatorias, señalan que los Gobiernos Regionales son personas jurídicas de Derecho Público Interno que gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia;

Que, el literal a) del artículo 15° de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales prescribe que es atribución del Consejo Regional aprobar, modificar o derogar las normas que regulen o reglamenten los asuntos y materias de competencia y funciones del Gobierno Regional;

Que, la Constitución Política del Perú, la Legislación Laboral, como las normas de carácter administrativo vigentes, prohíben toda clase de discriminación, así mismo la Ley N° 26772 "Disponen que las ofertas de empleo y acceso a medios de formación educativa no podrán contener requisitos que constituyan discriminación, anulación o alteración de igualdad de oportunidades o de trato" reglamentada por el Decreto Supremo N° 002-98-TR, la Ley N° 27049-Ley que precisa el Derecho de los ciudadanos a no ser discriminados en el consumo, la Ley N° 27270, que establece el Delito de Discriminación dentro del Código Penal (Art. 323°), y modifica la Ley N° 26772, y la Ley N° 28867 que incrementa penas y causales del Delito de Discriminación;

Que, en el marco del Acuerdo Nacional y del Plan Nacional de Derechos Humanos, se establece la adopción de políticas y mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades para toda la población, sin discriminación; asimismo, la Defensoría del Pueblo indica en el Documento Defensorial Número 2 (2007) que la discriminación es uno de los problemas más graves que afecta a la sociedad;

Que, la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, establece que "El Gobierno Regional desarrolla políticas y acciones integrales de gobierno dirigidas a promover la inclusión económica, social, política y cultural de los jóvenes, personas con discapacidad o grupos sociales tradicionalmente excluidos y marginados del estado, principalmente ubicados en el ámbito rural, y organizados en comunidades campesinas y nativas, promover los derechos de grupos vulnerables impidiendo la discriminación por razones de etnia, religión o género, y toda forma de discriminación";

Que, el literal a) del artículo 60° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, N° 27867, prescribe que es función del Gobierno Regional formular, aprobar



y evaluar las políticas en materia de desarrollo social e igualdad de oportunidades de su competencia, en concordancia con la Política General del Gobierno Nacional, los planes sectoriales, y los programas correspondientes de los Gobiernos Locales;

Que, así mismo para una mejor precisión, es necesario reconocer el siguiente Glosario de Términos:

- **Población Vulnerable:** Grupos de personas que por sus características de desventaja, por edad, sexo, nivel educativo, origen étnico, situación o condición física y/o mental; han sido históricamente discriminados y requieren de un esfuerzo adicional para incorporarse al desarrollo y a la convivencia social, tales como las mujeres, niños, ancianos, víctimas de violencia, personas con discapacidad, personas viviendo con VIH, o con orientación sexual distinta (LGTB) etc.

- **Acción Afirmativa:** Actuaciones positivamente dirigidas a reducir o, idealmente, eliminar las prácticas discriminatorias en contra de sectores históricamente excluidos como las mujeres o algunos grupos étnicos, preferencias sexuales o raciales.

- **Discriminación:** Se denomina discriminación al efecto de excluir a una persona, o grupo de personas, sobre la base de su pertenencia a un grupo social, por razón de raza, género, orientación sexual, religión, condición económica, clase social, posición política, indumentaria, actividad, condición de salud, discapacidad, lugar de origen o residencia, edad, idioma o de cualquier otra índole, disminuyendo sus oportunidades, anulando o menoscabando el reconocimiento de sus derechos, ya sea por acciones directas o por la falta de cumplimiento de las normas a favor de las poblaciones vulnerables;

Que, de otro lado es necesario reconocer, las condiciones jurídicas que el estado peruano, ha dictado en bien de la igualdad de derechos, y que el Gobierno Regional dispone se evite toda forma de discriminación, como son:

- El respeto, protección y promoción del derecho a la igualdad y a lo no discriminación, reconocidos en el Inciso 2) del Artículo 2° de la Constitución Política del Perú, son ejes fundamentales en todas las políticas públicas del Gobierno Regional de Ica.

- El Gobierno Regional, dará cumplimiento a lo establecido en la Política Nacional Ley N°27050 y su modificatoria Ley N° 28064, referente a la infraestructura y la adecuación de los servicios públicos para garantizar la no Discriminación hacia las personas con discapacidad y/o habilidades diferentes a fin de asegurar la accesibilidad y la calidad en los servicios a la población vulnerable.

- La Gerencia de Desarrollo Social, es la encargada de establecer los lineamientos de la política contra toda forma de discriminación a nivel regional, para tal efecto coordinará con las demás instancias del Gobierno Regional, elaborando un plan de acción anual y supervisando su cumplimiento.

- Las Direcciones Regionales en sus labores de supervisión pondrán especial énfasis en verificar el cumplimiento de las normas anti discriminación, estando obligados a incorporar en sus planes operativos anuales dichas supervisiones; debiendo informar periódicamente de las actividades realizadas a la Gerencia de Desarrollo Social, bajo responsabilidad administrativa.

- El Gobierno Regional promoverá mediante la emisión de normas acciones afirmativas en beneficio de las poblaciones vulnerables, dentro de su competencia y funciones.



- Incorpórese en el Reglamento Interno de Trabajo del Gobierno Regional como falta cometida por parte de cualquier funcionario o servidor público que labore en el Gobierno Regional frente a la realización de actos de discriminación que impidan y/o limiten la inclusión económica, social, política y cultural de los jóvenes y personas con discapacidad o grupos sociales marginados por el Estado.

- Todas las dependencias del Gobierno Regional de atención al público, bajo responsabilidad administrativa, deberán publicar en un lugar visible, un cartel que señale lo siguiente: "En este local, y en todo Ica, está prohibida la discriminación", así también debe consignarse el número de la presente Ordenanza. Será la Gerencia de Desarrollo Social, el ente que proporcionará los medios físicos o electrónicos, el diseño exacto del cartel que deberá colocarse en las dependencias de este Gobierno Regional con la tipografía, diseño espacios respectivos con la finalidad de conseguir un criterio unificado a exponer, buscando dar un mayor impacto del mensaje a difundir.

- La Gerencia de Desarrollo Social, promoverá que los Gobiernos Locales cuenten con sus respectivas ordenanzas contra la discriminación, previendo en las mismas medidas de promoción, protección y sanción.

- Las personas que se sientan afectadas por prácticas discriminatorias podrán presentar sus denuncias ante la Gerencia de Desarrollo Social, la misma que coordinará con las autoridades respectivas, para su investigación y sanción, llevando para ello un libro de Registro.

- Obligación de informar las acciones para el cumplimiento de la presente Ordenanza, en las Audiencias de Rendición de Cuentas dispuestas por el Artículo 3° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Que, de conformidad con las atribuciones conferidas por los artículos 9°, 10°, 11°, 15° y 38° de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, sus modificatorias, y el Reglamento Interno. El Consejo Regional de Ica:

**HA DADO LA ORDENANZA REGIONAL SIGUIENTE:**

**"ORDENANZA REGIONAL, QUE ESTABLECE CONDICIONES NECESARIAS PARA LA ERRADICACIÓN DE TODA CLASE DE DISCRIMINACIÓN, ASÍ COMO PROMOVER EL DERECHO A LA IGUALDAD EN LA REGIÓN ICA"**

**ARTÍCULO PRIMERO.- APROBAR** las Condiciones Necesarias para la Erradicación de toda clase de Discriminación, así como promover el Derecho a la Igualdad en la Región Ica.

**ARTÍCULO SEGUNDO.- ENCARGAR** a la Gerencia Regional de Desarrollo Social del Gobierno Regional de Ica, Implemente las siguientes acciones administrativas:

- **Publicar**, en un plazo no mayor de 60 días naturales; el Cartel a que se refiere el séptimo párrafo del octavo considerando de la Presente Ordenanza Regional.
- **Implementar y Publicar**, el Libro de Registro de Denuncias, en un plazo no mayor de 60 días naturales, dispuesto en el décimo párrafo del octavo considerando de la Presente Ordenanza Regional. Debiendo coordinarse para ello, con las demás Gerencias Regionales, Sub Gerencias,



Direcciones Regionales, y demás dependencias del Gobierno Regional de Ica.

- **Incorporar** en su Plan Anual de Trabajo, la Promoción y Difusión ante los Gobiernos Locales, para que de la misma forma se invite a dictarse las Ordenanzas Municipales Provinciales y Distritales, con el objeto de erradicar toda clase de Discriminación, así como promover el Derecho a la Igualdad en cada una de sus circunscripciones.

**ARTÍCULO TERCERO.- ENCARGAR** a la Oficina Regional de Administración, y a la Secretaría General del Gobierno Regional de Ica, la publicación de la presente Ordenanza Regional en el Diario "El Peruano", así como en el Diario de mayor circulación de la Región, y en el Portal electrónico del Gobierno Regional de Ica.

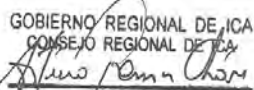
Comuníquese al Señor Presidente del Gobierno Regional de Ica, para su promulgación.

**ING. ARTURO LORENZO RAMOS CHÁVEZ**  
CONSEJERO DELEGADO  
CONSEJO REGIONAL


**POR TANTO:**

Mando se Registre, Publique y Cumpla.

Dado en la Sede del Gobierno Regional de Ica.

GOBIERNO REGIONAL DE ICA  
CONSEJO REGIONAL DE ICA  
  
Ing. ARTURO LORENZO RAMOS CHÁVEZ  
CONSEJERO DELEGADO

**ABOG. ALONSO ALBERTO NAVARRO CABANILLAS**  
PRESIDENTE DEL GOBIERNO REGIONAL DE ICA

GOBIERNO REGIONAL DE ICA  
  
ABOG. ALONSO NAVARRO CABANILLAS  
PRESIDENTE REGIONAL



**GOBIERNO REGIONAL DE ICA**  
UNIDAD DE ADMINISTRACION  
DOCUMENTARIA

Ica, 03 de Mayo del 2013  
Of. Circular N° 0680-2013-GORE-ICA-UAD

Señor **GERENCIA REGIONAL DE DESARROLLO SOCIAL**

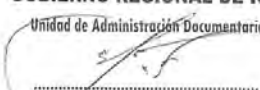
Para su conocimiento y fines consiguientes, remito a Ud. copia del original de la **ORDENANZA REGIONAL**

N° 0003-2013 de fecha 03-05-2013

La presente copia constituye la transcripción oficial de dicha Resolución

Atentamente

**GOBIERNO REGIONAL DE ICA**  
Unidad de Administración Documentaria

  
Sr. **JUAN A. URIBE LOPEZ**  
Jefe (e)



Afiche adhesivo para publicar en todas las instituciones públicas y privadas en cumplimiento de la Ordenanza Regional N° 003-2013-GORE-ICA



## ANEXO 32

### PROYECTO DE ORDENANZA REGIONAL DE ICA N° -2017-GR

EL PRESIDENTE DEL GOBIERNO REGIONAL

POR CUANTO:

El Consejo Regional de la Región XXX, de conformidad con lo previsto en los artículos 191 y 192 de la Constitución Política del Perú de 1993, modificado por la Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre descentralización, Ley N° 27783, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales Ley N° 27867 y sus modificatorias; en Sesión Ordinaria de fecha ..... de ..... del 2017, ha aprobado la presente Ordenanza Regional;

#### CONSIDERANDO:

Que, el Artículo 191 de la Constitución Política del Estado, concordante con el Artículo 2 de la Ley N° 27867 Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, establece que los Gobiernos Regionales que emanan de la voluntad popular, son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, económica y administrativa en asuntos de su competencia, constituyendo para su administración económica y financiera un pliego presupuestal;

Que, la Constitución Política del Perú en su Artículo 1 señala que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y el Estado y, en su Artículo 2, inciso 2, dispone, que toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley y que ninguna persona debe ser discriminada por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole;

Que, el racismo es un fenómeno presente en muchas sociedades humanas, pero en el caso del Perú es una situación dolorosa y constante, siendo muchas veces las víctimas al mismo tiempo objeto de discriminación por clase social, posición

económica, lugar de origen, apellido y/o actividad, formándose lo que se considera el fenómeno de la discriminación acumulada.

Que, la discriminación representa una vulneración suprema de los derechos humanos, una violación a la dignidad humana y un atropello a la igualdad de respeto que todos y todas en el Perú merecemos más allá de diferencias de apariencia física, de género, de idioma, de status socio-económico, de religión, de orientación sexual, de edad, o de cualquier otro índole.

Que, la discriminación por diversas causales como raza, sexo, origen, apellido, estatura, orientación sexual, discapacidad, actividad y muchas otras, genera serias dificultades para el desarrollo de nuestro país, así como sufrimiento para la mayor parte de las ciudadanas y ciudadanos del Perú, produce exclusión, limita el proceso de fortalecimiento de la democracia, y amplía las brechas sociales, económicas, políticas y culturales, por lo cual es importante manifestar explícitamente el rechazo a estas prácticas discriminatorias;

Que, la construcción de un imaginario social centrado en la exacerbación de la superioridad de determinados rasgos físicos o étnicos, así como modelos estéticos vulnera gravemente la identidad de muchos peruanos;

Que, por lo tanto, la eliminación del racismo y la discriminación constituyen un desafío impostergable para la sociedad en su conjunto y un deber del Estado.

Que, el Gobierno Regional de Ica condena la discriminación y el racismo en todas sus formas y manifestaciones;

Que, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención sobre los Derechos del Niño, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, entre otras normas internacionales garantizan el principio de igualdad y promueven la eliminación del racismo y la discriminación en todos los ámbitos

Que, los mencionados tratados y convenios internacionales han sido ratificados por el Estado Peruano, comprometiéndose éste a garantizar su cumplimiento y su incorporación a la normatividad nacional.

Que, el Código Penal, en su artículo 323º, establece el delito de discriminación, dentro de los delitos contra la humanidad, estableciendo penas privativas de libertad para sus formas más agravadas;

Que, el Código de los Niños y Adolescentes y la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (Ley N° 28983), promueven la igualdad de oportunidades y la no discriminación como derecho que tiene toda persona humana sin distinción.

Que, el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, el Código de Protección y Defensa del Consumidor, la Ley N° 26772 y la Ley del Código de Ética de la Función Pública, establecen sanciones administrativas contra el racismo y la discriminación en sus diferentes ámbitos.

Que, tal como ha señalado la Comisión de la Verdad y Reconciliación, la violencia política que dejó al país miles de muertos y desaparecidos, entre los años 1980 y 2000, tuvo un fuerte componente étnico y racial, jugando este un importante papel como causa de la vulneración de los derechos de los sectores de la población más vulnerable; En ese entender, el racismo y la discriminación se convierten en un desafío impostergable en nuestra sociedad al estar vigentes en ella, corroyendo los distintos espacios de nuestra sociedad, en las instituciones públicas y privadas, medios de comunicación, escuelas, centros de salud, centros laborales, siendo un hecho muchas veces encubierto y hasta algunas veces negado;

Que, el respeto hacia el otro, la tolerancia a la diversidad, la revalorización de nuestra identidad, son aspectos fundamentales en la construcción de una sociedad realmente moderna, democrática y desarrollada, más aun en la Región Ica, donde coexisten migrantes de la sierra y la selva, unidades vecinales urbano marginales, pobreza extrema y exclusión;

Que, el Pleno del Consejo Regional, en mérito a sus atribuciones y por las consideraciones expuestas, y conforme a los artículos 15 literal a), 36 y 37 literal a) de la Ley N° 27867 Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales ha aprobado la siguiente:

## ORDENANZA REGIONAL

### TITULO PRIMERO: DISPOSICIONES GENERALES

#### Artículo 1º.- OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN

El Gobierno Regional de Ica dispone la prevención, eliminación, prohibición y sanción del racismo y la discriminación en todas sus formas y ámbitos en su jurisdicción, por parte de personas naturales o jurídicas de derecho público o privado.

La discriminación y el racismo son problemas sociales que deben ser enfrentados de manera integral y concertada entre autoridades y sociedad civil. La igualdad entre los seres humanos, hombres y mujeres, es principio fundamental de nuestra comunidad.

#### Artículo 2º.- DEFINICIONES

**Discriminación:** Acción de excluir o tratar de forma diferenciada a una persona o grupo de personas, en base a su pertenencia a un determinado grupo social, en razón de sexo, raza, origen, idioma, religión, opinión, condición económica, edad, apellido, indumentaria, orientación sexual, actividad, condición de salud, o de cualquiera otra índole, que tiene como objetivo o efecto disminuir sus oportunidades, anular o menoscabar el ejercicio y/o reconocimiento de sus derechos.

**Racismo:** Toda discriminación, exclusión, restricción o preferencia basada en la atribución de determinadas características positivas o negativas hacia un grupo de personas debido a su color de piel, sus rasgos físicos y en general toda característica que refleje su origen étnico. El racismo es una ideología de dominación que se basa en la creencia en razas superiores e inferiores. Carece de sustento científico y es moral y legalmente sancionable.

**Raza:** Noción construida culturalmente, que distorsiona las diferencias entre los seres humanos, al vincular el color de la piel y otras características físicas con la presencia de determinadas cualidades morales e intelectuales. En ese sentido es necesario destacar que la raza no existe como característica biológica, pues no son entidades

científicas y objetivamente identificable. Pese a lo cual el término continúa empleándose en la vida cotidiana, la normatividad y los estudios estadísticos.

## **TÍTULO II: PREVENCIÓN DE ACTOS DE DISCRIMINACIÓN**

### **Artículo 3º.- POLÍTICAS DE PREVENCIÓN**

El Gobierno Regional de Ica se compromete a:

- a) Promover la eliminación del racismo y la igualdad real de derechos entre las personas de la Región de Ica, lo cual implica ejercer acciones de supervisión y fiscalización de instituciones y/o establecimientos para verificar que las disposiciones contenidas en la presente ordenanza se cumplan, así como la atención y tramitación de denuncias de aquellas personas que se sientan discriminadas.
- b) Implementar políticas públicas que atiendan las necesidades de todas las personas sin discriminación.
- c) Cumplir y hacer cumplir el Código de Protección y Defensa del Consumidor, la Ley N° 26772, sobre la discriminación en los anuncios de empleo, el Código de Ética de la Función Pública, Ley N° 27815, en la jurisdicción del Gobierno Regional de Ica.
- d) Cumplir y hacer cumplir las normas sobre atención preferente para los adultos mayores, las mujeres embarazadas y las personas con discapacidad.
- e) Promover políticas dirigidas a los sectores más vulnerables de la Región, entre quienes se encuentran los indígenas, los afrodescendientes, las mujeres, los adultos mayores, los niños y adolescentes, las personas con discapacidad, los analfabetos, las personas de escasos recursos económicos y otras personas que puedan considerarse en esta condición.

### **Artículo 4º CARTELES CONTRA LA DISCRIMINACIÓN**

Todas las dependencias del Gobierno Regional, incluidos centros educativos y de salud deben publicar en un lugar visible al público, un cartel que señale lo siguiente:

“EN ESTE LOCAL ESTÁ PROHIBIDO EL RACISMO Y LA DISCRIMINACIÓN”, así también se debe consignar el número de la presente Ordenanza. Este cartel debe tener una dimensión aproximada de 25 x 40 centímetros, con borde, letras de tamaño y color visible.

En la sede principal del Gobierno Regional de Ica se instalará una placa recordatoria con la siguiente inscripción “Creemos y practicamos la igualdad en Ica una región libre de racismo y discriminación”.

Se estimulará a la ciudadanía a colocar *carteles positivos en espacios públicos y hogares, como “zonas libres de discriminación” o “Aceptamos a vecinos y vecinas de todas las tradiciones, orígenes y creencias religiosa en la comunidad”,* entre otras.

#### **Artículo 5º.- SOBRE EL USO DEL QUECHUA, AIMARA Y LENGUAJE DE SEÑAS**

El Gobierno Regional identificará a su personal que hable quechua o aimara, para que puedan atender adecuadamente a ciudadanos y ciudadanas que se expresen en dichos idiomas. Asimismo, de ser el caso, dicho personal ayudará a plantear la respectiva denuncia contra actos discriminatorios por el uso del idioma.

Esta disposición también es aplicable para el personal que maneje lenguaje de señas.

#### **Artículo 6º.- CHARLAS DE CAPACITACIÓN**

El personal, incluidas las autoridades de la Región, recibirá charlas informativas, sobre la problemática de la discriminación y el racismo.

#### **Artículo 7º.- DESARROLLO DE ESTRATEGIA CON EMPRESAS Y ORGANIZACIONES SOCIALES**

- a) *Mediante el órgano competente, el Gobierno Regional convocará a líderes, lideresas e instituciones de las diversas zonas de la región y grupos de prensa para crear una estrategia que de forma específica y sistemática trate sobre el tema del racismo y la discriminación, y le permita a la colectividad tener una visión a largo plazo en pro de la erradicación de toda forma de discriminación.*

- b) Mediante la Gerencia de Desarrollo Social, la *Gerencia de Desarrollo Humano y Promoción Social*, se promoverá que cada institución pública o privada encuentre la manera de contribuir para eliminar el racismo y la discriminación en sus ámbitos de acción.
  
- c) *Mediante la Gerencia de Desarrollo Económico Gerencia de Turismo y Desarrollo Económico, la Oficina de Rentas y la Oficina de Fiscalización, se sensibilizará a las empresarias y empresarios para desarrollar y reforzar políticas de contratación de personal de diferentes orígenes y grupos culturales.*

#### **Artículo 8º.- DESARROLLO DE ESTRATEGIA EDUCATIVA**

*Mediante la Gerencia de Desarrollo Social y la Gerencia de Educación, Cultura, Recreación y Deporte, el Gobierno Regional se compromete a:*

- a) *Coordinar e incidir en la comunidad educativa a fin de que se adopten valores y principios contra el racismo y la discriminación en los planes de estudios.*
  
- b) *Incidir en la comunidad educativa a fin de que en cada institución educativa exista una estrategia para eliminar actitudes y conductas racistas o discriminatorias.*
  
- c) *Incentivar que los medios de comunicación locales participen para asegurar que la diversidad sea valorada e incluida en la declaración de misión del distrito.*
  
- d) *Realizar un foro anual sobre racismo, especialmente el que enfrentan las mujeres, para concienciar a la población y reducir los prejuicios racistas.*
  
- e) *Realizar campañas mediáticas contra la discriminación.*
  
- f) *Difundir las tradiciones, festividades y eventos relacionados a la variedad de grupos culturales de la región.*

- g) El Consejo Regional de Ica en coordinación con la Comisión de Educación y Desarrollo Humano y la Dirección Regional de Educación, regularan el establecimiento del idioma quechua, así como, del tema de los derechos humanos y la no discriminación y la investigación, recomendaciones y conclusiones de la Comisión de Verdad y Reconciliación (CVR), como materias obligatorias de enseñanza en todos los niveles y modalidades de Educación de la Región. Para tal efecto, se convocarán a entidades públicas y privadas de la región e instituciones comprometidas con el trabajo en materia de derechos humanos y educación intercultural, entre otros afines.

#### **Artículo 9º.- MONITOREO Y SEGUIMIENTO**

*Mediante los órganos competentes se formará un equipo de trabajo permanente o un comité dedicado a capacitar, formular y monitorear políticas de inclusión y la lucha contra el racismo en el Gobierno Regional.*

#### **Artículo 10º.- ACTOS DISCRIMINATORIOS EXPRESAMENTE PROHIBIDOS.**

Sin perjuicio de la definición contenida en el Artículo 3º y los motivos explícitamente prohibidos en el Artículo 2º, serán considerados actos discriminatorios expresamente prohibidos los siguientes:

##### **1) En el ámbito laboral público y privado:**

- a) Restringir la oferta de trabajo y empleo o impedir o limitar el acceso, el ascenso o la permanencia en un puesto de trabajo o a las garantías con base en alguno de los motivos enunciados en el Artículo 2º.
- b) Establecer diferencias en la remuneración, viáticos, comisiones, capacitaciones laborales, prestaciones sociales y en las condiciones laborales para trabajos iguales o de igual valor, duración y eficacia sobre la base de alguno de los motivos enunciados en el artículo 2º.
- c) Establecer restricciones o privilegios sobre la base de la opinión política, afiliación o pertenencia a un partido o movimiento político para el nombramiento o contratación, ascenso o remoción en la función pública, respecto de cualquier cargo no electivo



presupuestado en la administración pública nacional, departamental, municipal, y descentralizados, con excepción de los cargos de confianza.

d) Exigir la presentación o realización del test de embarazo o de VIH como requisito de admisión o permanencia en cualquier empleo en el sector público o privado.

e) Negar o impedir el acceso a estudio o a un puesto de trabajo a una persona en razón de su condición de padre o madre.

f) Incluir como requisito para la contratación la presentación de una fotografía o "buena presencia."

## **2) En el ámbito educativo:**

a) Impedir el acceso a la educación pública o privada, a becas y a cualquier otro beneficio incentivo para la permanencia en el sistema educativo, con fundamento en alguno de los motivos enunciados en el artículo 2°.

b) Exigir a los educandos la presentación de documentos o declaraciones que certifiquen su filiación o el estado civil de sus progenitores, en las instituciones de enseñanza de todos los niveles, sean públicas o privadas, o resolver la no admisión o expulsión de los educandos sobre la base de la filiación o el estado civil de sus progenitores.

c) Negar el ingreso, expulsar o aplicar sanciones disciplinarias o presiones de cualquier otra índole a cualquier estudiante de una institución de enseñanza de cualquier nivel, sea pública o privada, por causa de su embarazo, apariencia física, vestimenta, creencias políticas o filosóficas, orientación sexual o identidad de género o por causa de cualquiera de los motivos prohibidos en el Artículo 2°.

d) Establecer contenidos, métodos o materiales pedagógicos en los que se enseñen, promuevan o propicien actitudes discriminatorias o se asignen roles de subordinación o de superioridad a determinados grupos.

e) Negar o impedir el derecho a la educación sobre la cultura indígena y en quechua, a las personas campesinas pertenecientes a los pueblos quechuas.

f) Obligar a los miembros de la comunidad educativa a asistir a ceremonias y/o actividades religiosas y/o clases de religión en preescolar, básica, media o educación superior.

### **3) En el ámbito de la salud:**

a) Negar o condicionar los servicios de atención médica a una persona sobre la base de alguno de los motivos enunciados en el Artículo 2°, o impedir o limitar su participación en las decisiones sobre su tratamiento médico o terapéutico dentro de sus posibilidades.

b) Impedir el acceso al sistema integral de salud y a sus beneficios o establecer limitaciones o restricciones para la contratación de seguros médicos, cuando tales restricciones se basen en el estado de salud actual o futuro, en una discapacidad o cualquier otra característica física; así como, basado en cualquiera de los motivos explicados en el Artículo 2°.

c) Negar o limitar información, servicios e insumos sobre derechos reproductivos o impedir el libre ejercicio de la determinación del número y espaciamiento de los hijos e hijas.

d) Obligar a una persona a someterse a tratamiento médico y/o psicológico con el fin de alterar o modificar su orientación sexual.

e) Impedir o limitar la prestación de los servicios de salud a vendedores ambulantes, a personas abandonadas, a habitantes de la calle o a personas que de cualquier manera se encuentren en situación de vulnerabilidad o marginación.

f) No proveer los traductores e intérpretes, guías o interpretes para las personas que hablan el quechua como idioma materna y para las personas con discapacidad que lo requieran al momento de acceder a cualquier servicio de salud.

g) No adecuar la atención en salud a las exigencias culturales de las personas de origen campesino, especialmente no tener una sala de parto adecuada para el parto vertical.

### **4) Otras formas de discriminación en ámbitos y servicios públicos:**

a) Negar u obstruir el ingreso a cualquier servicio público, o institución privada que preste servicios al público, como, limitar el acceso y libre desplazamiento en los espacios públicos, cuando dicha restricción se funde en alguno de los motivos enunciados en el Artículo 2°.

b) Omitir o dificultar el cumplimiento o la adopción de las medidas establecidas en la Ley o por disposición de la autoridad competente para eliminar los obstáculos que mantienen o propician las discriminaciones.

c) Omitir o dificultar la adopción de las medidas especiales de carácter temporal o las cuotas que, con el fin de acelerar la igualdad de hecho de grupos o personas tradicionalmente discriminados, se establezcan en la Ley.

d) Negar atención en cualquier servicio público al ciudadano o ciudadana que requiera de un medio de comunicación alternativo en virtud de una discapacidad auditiva o visual.

Esta enumeración de circunstancias es meramente enunciativa. En caso de que el hecho discriminatorio no sea de los que están expresamente previstos en este Artículo, se aplicara la definición del Artículo 2°.

#### **Artículo 11°.- EL GOBIERNO REGIONAL SE COMPROMETE A:**

La inserción en la sociedad, a las personas víctimas de la violencia política de los años 1980-2000, especialmente las personas desplazadas por la violencia, eliminando la discriminación y exclusión sufrida por este sector a través de la garantía del financiamiento que permita aplicar el Plan Integral de Reparaciones en la región de acuerdo con las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación y con el Registro Regional de Víctimas de Ica.

#### **Artículo 12°.- ENFOQUE INTEGRAL.**

La no discriminación se entenderá como enfoque integral en todos los proyectos que elabore el Gobierno Regional y sus diferentes instancias.

### **TÍTULO II: SANCIONES DE ACTOS DISCRIMINATORIOS**

### **Artículo 13°.- SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y PENALES**

Los funcionarios o empleados de las instituciones públicas y privadas, que sean responsables de cometer u ordenar actos de discriminación, serán sancionados conforme a la legislación vigente en el ámbito administrativo y penal según corresponda; siendo aplicable, para el caso de funcionarios públicos, el Código de Ética de la Función Pública y lo estipulado en el artículo 323º del Código Penal.

### **Artículo 14°.- DOCUMENTOS DE IDENTIDAD**

Ningún establecimiento público o privado en la región impedirá el ingreso a una persona por no portar el Documento Nacional de Identidad – DNI. Queda prohibido retener el DNI de los ciudadanos bajo cualquier circunstancia. Toda institución o establecimiento debe contar con protocolos de seguridad alternativos a la identificación mediante el DNI.

### **Artículo 15°.- EXPRESIONES RACISTAS DE SERVIDORES PÚBLICOS**

Queda prohibido el empleo de expresiones o bromas discriminatorias por parte del personal del Gobierno Regional debiendo aplicarse medidas administrativas disciplinarias de conformidad a Ley.

### **Artículo 16°.- DISCRIMINACIÓN EN LOCALES**

Cuando el propietario o administrador de un establecimiento abierto al público ordene, auspicie o tolere la negativa de ingreso a una persona en razón a su raza, discapacidad, aspecto físico u otra condición social, el establecimiento público será sancionado con cierre temporal entre siete (7) y treinta (30) días, impuesta por el Alcalde de la jurisdicción. La reiteración de la conducta descrita en el párrafo anterior será sancionada con cierre definitivo del establecimiento.

Asimismo, se consideran como actos discriminatorios en establecimientos públicos:

- a) Se impide el ingreso de una persona o un grupo de personas a un establecimiento, por los motivos discriminatorios mencionados

- b) El personal se rehúsa a prestarle atención a una persona o un grupo de personas o a permitirle adquirir un producto, por los motivos discriminatorios mencionados.
- c) Se produce un retraso injustificado en la atención con la finalidad que una persona o un grupo de personas se retire del local, por los motivos discriminatorios mencionados.
- d) El personal brinda el servicio a una persona o un grupo de personas de manera notoriamente displicente o descortés, por los motivos discriminatorios mencionados.
- e) El personal profiere bromas o comentarios discriminatorios hacia una persona o un grupo de personas.
- f) Otros motivos por los cuales se compruebe el acto discriminatorio.

#### **Artículo 17º.- DENUNCIAS**

Las personas que se sientan afectadas por prácticas discriminatorias deben canalizar sus denuncias a través de la Gerencia de xxxx, quien correrá inmediato traslado de la denuncia a la Subgerencia de Fiscalización y Control.

La Subgerencia de Fiscalización y Control realizará las indagaciones que correspondan a fin de identificar, sancionar y eliminar estas prácticas y promover la igualdad de las personas; sin perjuicio de coordinar las medidas administrativas que el caso amerite y/o las denuncias penales que correspondan.

La admisión a trámite de la denuncia no debe ser afectada por exigencias de aspectos formales, siempre que no se afecte derechos de terceros o el interés público. No se requerirá firma de abogado, pago de tasa ni alguna otra formalidad de dicha índole.

La denuncia puede ser presentada por escrito o verbalmente, de forma presencial o utilizando los canales virtuales del Gobierno Regional de Ica ([www.goreica.gob.pe](http://www.goreica.gob.pe)).

La denuncia podrá ser interpuesta por la persona perjudicada o por cualquiera a su favor, sin necesidad de tener su representación.

Sin perjuicio de proceder a dar trámite inmediato a la denuncia, la Gerencia de xxx deberá informar al denunciante respecto de los demás canales legales con los que cuenta para hacer valer sus derechos, tanto en sede judicial como administrativa.

## **Artículo 18º.- PROCEDIMIENTO**

Recibida la denuncia, la Subgerencia de Fiscalización y Control se constituirá, a la brevedad posible, al lugar donde se produjo la práctica discriminatoria, constatando los hechos con todos medios probatorios idóneos, a fin de verificar la supuesta infracción. Para tal efecto, se podrán solicitar mayores precisiones o elementos de prueba al denunciante, pudiendo concedérsele un plazo de dos (02) días hábiles.

Realizada la constatación, la Subgerencia de Fiscalización y Control en un plazo de un (01) día hábil, correrá traslado de los cargos imputados al supuesto infractor, a efectos que éste realice sus descargos en un plazo de cinco (05) días hábiles.

Vencido el plazo para formular los descargos, así éstos no hayan sido presentados, en el plazo de dos (02) días hábiles la Subgerencia de Fiscalización y Control evaluará los hechos constatados y los descargos, y emitirá, de ser el caso, la Resolución de Sanción Administrativa, imponiendo al infractor la sanción correspondiente de acuerdo al Cuadro de Infracciones y Sanciones Administrativas (CISA) del Gobierno Regional de Ica. En caso de ser infundada la denuncia, remitirá una carta al denunciante desestimando la misma. El plazo para resolver podrá ampliarse en dos (02) días hábiles adicionales, en caso que la complejidad de la denuncia lo amerite.

Contra la Resolución de Sanción Administrativa procede el recurso de reconsideración y/o de apelación, conforme a las formalidades de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

Conforme al numeral 237.2 del artículo 237 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, la resolución será ejecutiva cuando ponga fin a la vía administrativa. La Subgerencia de Fiscalización y Control podrá adoptar las medidas cautelares precisas para garantizar su eficacia, en tanto la resolución no sea ejecutiva, debiendo tutelar para tal efecto los derechos constitucionales vulnerados, tales como el derecho a la seguridad y orden público.

En el supuesto que el infractor del acto discriminatorio sea una empresa transnacional, una sucursal, el representante de una marca, una franquicia o similar; sin perjuicio de la aplicación de la sanción correspondiente, la Municipalidad de Miraflores pondrá en

conocimiento de la empresa matriz o principal la sanción aplicada, para las acciones que esta última considere pertinentes.

#### **Artículo 19º.- CARGA DE LA PRUEBA**

Corresponde a la víctima de discriminación aportar todos los indicios razonables de la realización del acto discriminatorio. Una vez verificados dichos indicios, corresponde a la parte denunciada probar que su actuación no fue discriminatoria.

#### **Artículo 20º.- INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE**

Cuando se presenten dudas sobre la interpretación o aplicación de las disposiciones de esta Ordenanza, o cuando exista conflicto entre normas, prevalecerá la interpretación más favorable para la protección de los derechos de las personas discriminadas.

#### **Artículo 21º.- COLABORACIÓN DE TERCEROS**

Durante el trámite de denuncias por discriminación, la Municipalidad de Miraflores podrá aceptar documentos de organizaciones sociales, entidades estatales y ciudadanos que aporten argumentos jurídicos y/o elementos de prueba que ayuden a resolver la denuncia planteada.

Las personas naturales o jurídicas que presenten dicha documentación no tendrán calidad de parte. Los documentos pueden ser presentados una vez que se inicie el procedimiento y antes que se emita la Resolución de Sanción Administrativa.

#### **DISPOSICIONES FINALES**

**Primera.-** FACULTESE al Presidente Regional para que mediante Decreto pueda dictar normas técnicas y reglamentarias necesarias para la implementación de la presente Ordenanza, pudiendo prorrogar los plazos que esta norma contenga.

**Segunda.-** CONCÉDASE un plazo de sesenta (60) días calendario, a fin de que la sede central y dependencias del Gobierno Regional, procedan a cumplir con lo establecido en el artículo 4º de la presente ordenanza.

**Tercera.-** CONSIDÉRESE que para los efectos del cumplimiento de esta Ordenanza, todas las entidades del sector público competentes en la Región, adecuarán sus respectivos Reglamentos de Asistencia de Personal o análogos a lo dispuesto por ésta.

**Cuarta.-** Las Municipalidades Provinciales y Distritales de la región dispondrán el cumplimiento de lo dispuesto por el Artículo 13°, bajo responsabilidad, a través de sus áreas administrativas pertinentes.

**Quinta.-** La presente Ordenanza entrará en vigencia a partir del día siguiente de su publicación.

**POR TANTO:**

Mando se registre, publique y cumpla.

....., de 2017

