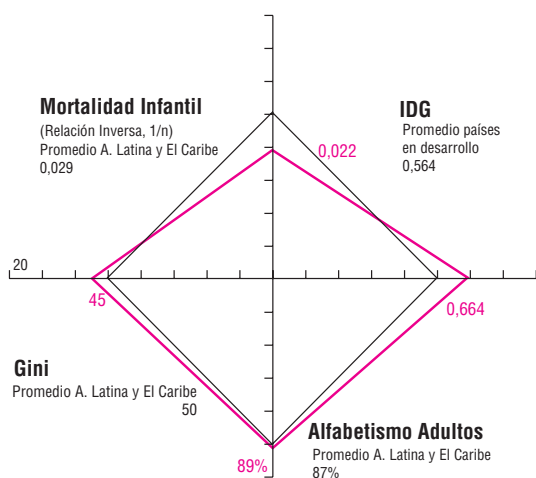


•GRUPO DE INICIATIVA DE LA CONFERENCIA NACIONAL SOBRE DESARROLLO SOCIAL



El Diamante de la Equidad: valores nacionales en terracota comparados con los regionales, en azul.

Fuentes: **Mortalidad Infantil:** UNICEF, *El estado mundial de la infancia 1998*; **Alfabetismo adulto:** UNICEF, *El estado mundial de la infancia 1998*; **IDG** (Índice de Desarrollo Relativo al Género): PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 1998*. **GINI:** Banco Mundial, *Indicadores sobre el desarrollo mundial 1998*. (Para este indicador el promedio regional fue calculado por *Control Ciudadano*).

*El porcentaje de población en pobreza se mantiene en 54% de hogares que no logran generar ingresos que cubran una canasta básica familiar de 880 soles, equivalente a USD300. El gobierno afirma que la pobreza extrema se redujo desde 1991 a 1997, de 26,8% a 14,7% de la*

## LA DEMOCRACIA SIGUE EN SUSPENSO, LA POBREZA SE MANTIENE

*población.<sup>1</sup> Pero otras fuentes sostienen que mientras en 1991 había 6.713.000 pobres (no extremos), en 1997 esta cifra subió a 8.754.000 personas (Perú tiene 24 millones de habitantes). Es decir que, si la pobreza extrema bajó, se incrementó la no extrema.<sup>2</sup>*

**No obstante, algunos indicadores promedio que esconden grandes disparidades regionales y sociales muestran mejoras. Según cifras oficiales, la mortalidad infantil disminuyó de 62 en 1990 a 43 por mil en 1996. La desnutrición crónica en menores de tres años se redujo de 37% en 1991 a 26% en 1996. Los hogares sin agua bajaron del 40% en 1993 a 33% en 1995. Los hogares sin electricidad, de 43% en 1993 a 35% en 1995.**

Pero la política económica y la restricción del gasto público para pagar la deuda externa han impedido desarrollar una política contra la pobreza en general que sea sostenible. Los recursos se canalizan a través del Plan de Mejora del Gasto Social Básico, que comprende salud básica (preventiva, curaciones simples y complementación alimentaria a niños menores de 3 años y madres gestantes y lactantes), educación básica (capacitación de docentes y mejoramiento de la infraestructura) y justicia básica (apoyo a juzgados de paz). Por otro lado, se trata de bajar a la mitad el número de pobres extremos de algunas zonas rurales o de selva, a través de pequeños proyectos focalizados en 419 de los 2.000 distritos que tiene el país, administrados por numerosas agencias gubernamentales. Todo ello se hace con préstamos de organismos multilaterales y aportes del tesoro público.

El Estado define el marco de las políticas y los programas. A veces convoca a instituciones y organizaciones no gubernamenta-

<sup>1</sup> Exposición del Presidente del Consejo de Ministros Alberto Pandolfi ante el Congreso en setiembre de 1998.

<sup>2</sup> Declaraciones de la congresista Graciela Fernández Baca, ex directora del Instituto Nacional de Estadística y directora de la organización estadística privada «Cuánto», setiembre 1998.

les a participar en la ejecución de algunos proyectos, pero no en el diseño de políticas.

El subempleo mantiene su conocida situación crítica: sólo 30% de la PEA está adecuadamente empleada. Miles de trabajadores que fueron echados a la calle por el programa de ajuste y la privatización se han visto obligados a crear su propio empleo, aumentando a 3 millones las microempresas que integran a 7 millones de trabajadores (COFIDE, 1994). Sus demandas de crédito han sido estimadas en 2.000 millones de dólares, mientras que la colocación de créditos de todas las entidades financieras llega apenas a 220 millones. Siguiendo el programa neoliberal, se ha abierto el mercado a los productos importados, se ha eliminado el régimen tributario promocional que antes tenían y ahora no existe una política de promoción de estas empresas.

## LA «DEMOCRACIA»

El Perú ha sido el único país de América del Sur donde hubo un golpe de estado en la presente década: el del 5 de abril de 1992. Vive un proceso de deterioro de las instituciones garantes de la democracia y del estado de derecho, que es producto de una política gubernamental de copamiento y uso de tales instituciones en favor de los intereses del gobierno. **El Congreso de la República alimenta la inseguridad jurídica, pues la mayoría aprueba leyes según conviene al ejecutivo. El Poder Judicial y el Ministerio Público son administrados por Comisiones nombradas por el Poder Ejecutivo. Instancias de control como el Tribunal de Garantías Constitucionales y el Consejo Nacional de la Magistratura han sido intervenidas y tienen funciones recortadas. Los civiles pueden ser sometidos a juzgamiento por tribunales militares. Hay una estructura paralela de gobierno constituida por las Fuerzas Armadas y sus Servicios de Inteligencia. El gobierno controla ex ante y ex post los procesos políticos, para lo cual modifica leyes y normas de manera constante.** Se presiona y amenaza a los medios de difusión. Quienes violan los derechos humanos o cometen actos de corrupción disfrutan de impunidad si apoyan al gobierno, mientras se emplea a organismos del Estado, como la SUNAT (Superintendencia de Administración Tributaria), para presionar a los opositores. **Mecanismos de participación ciudadana establecidos constitucionalmente, como el derecho al referéndum, han sido limitados o son prohibidos bajo diversos pretextos.**

## REGRESIÓN AL CENTRALISMO

Las Constituciones de 1979 y 1993 establecieron plazos precisos para la regionalización y descentralización. Pero desde 1990 el gobierno desactivó la coordinación con los gobiernos regionales, cortó la transferencia de recursos a través del Fondo de Compensación Regional, y luego del autogolpe de estado de 1992 disolvió los gobiernos regionales, sustituyéndolos por Comisiones Transitorias de Administración Regional.

En 1997 el Congreso aprobó la Ley Marco de Descentralización, que adjudica al gobierno central la responsabilidad principal en el manejo de los gobiernos regionales, con lo cual la experiencia de descentralización ha quedado trunca por el momento. El gobierno central maneja el 96% del gasto público.

El retroceso legislativo ha minado el poder y la autonomía de los gobiernos locales, especialmente de las municipalidades provinciales; al tiempo que el gobierno central desarrolla el paralelismo institucional con ellos a través de las agencias estatales, especialmente las de alivio de la pobreza. Entre 1992-1997 se han promulgado no menos de 50 leyes para quitarles funciones o recursos. **Los recursos de los gobiernos locales no llegan al 4% del Presupuesto de la República.**

Los gobiernos locales han hecho declaraciones y movilizaciones, han interpuesto acciones judiciales para enfrentar las medidas del gobierno y han ejercido su potestad legislativa para reglamentar localmente el modo de aplicación de las normas que atentan contra el poder municipal. Así, se han perfilado como actores políticos. Nuevas experiencias han contribuido a renovar sus modelos de gestión.

## LA SOCIEDAD

Los grupos sociales que están en peor situación son la infancia, la juventud, las mujeres y los ancianos. Para ellos existen programas dispersos y poco significativos, pero no una política integral.

### NIÑAS Y NIÑOS

Los niños y adolescentes son 10.600.000, un 44% del total de la población. **El 66% vive en pobreza y el 26% en pobreza extrema.**

La mortalidad infantil en promedio nacional es 43 por mil nacidos vivos, y en menores de 5 años el promedio es de 59 por mil nacidos vivos. En departamentos del interior, la tasa de mortalidad supera los 100 por mil nacidos vivos.

El 26% de los niños y niñas menores de 5 años y el 48% de entre 6 y 9 años presentan desnutrición crónica.

Los servicios de cuidado infantil sólo alcanzan al 4% de la población de 0 a 3 años cuyas madres trabajan. La educación inicial tiene una cobertura de 52% a nivel nacional, reduciéndose a 30% en ciudades del interior. El 22.9% de los niños y niñas de 6 a 11 años no asiste a la escuela primaria. El 17% de los adolescentes no asiste a la escuela secundaria. El promedio de años aprobados a los 17 años es de 8.7, siendo en las áreas rurales de 6.5. Sólo el 30.5% de los jóvenes que culminan la educación secundaria acceden a estudios superiores.

Se estima en 1 millón los niños y niñas indocumentados. Anualmente, según el Ministerio de Justicia, el 17% de los nacimientos no figuran en los registros civiles, **lo que significa que 110 mil niños y niñas al año no existen legalmente ni tienen derechos.**

Más de 300.000 niños y adolescentes se desplazaron forzadamente con sus familias de las zonas de guerra, engrosando las de extrema pobreza de las principales ciudades.

El 13% de las adolescentes son madres, siendo el 25% de zonas rurales. El embarazo adolescente está relacionado con el bajo nivel educativo y la falta de servicios informativos e introduce a las adolescentes en un proceso de exclusión. Recorta no sólo las oportunidades educativas, sino que tiene implicancias en la restricción de oportunidades para el mercado laboral. En abril de 1998 se formuló una ley que impide que las adolescentes embarazadas sean expulsadas del colegio o sometidas a discriminación.

El Perú ha firmado la Convención Internacional sobre Derechos de las Niñas y Niños, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989, y la Declaración sobre la Supervivencia, Protección y Desarrollo de los Niños y Niñas, en 1990. Ambos documentos tienen jerarquía de leyes constitucionales. Ha ratificado gran parte de los convenios promovidos por la Organización Internacional del Trabajo, pero no el 238 que fija una edad mínima para trabajar. El Código de los Niños y Adolescentes (art. 22) reconoce el derecho de los adolescentes a trabajar a partir de los 12 años. Aun así, no ha sido difundido, ni es cumplido. **1.170.000 niños y niñas trabajan (INEI, 1997). Se calcula que 15 mil lo hacen en lavaderos de oro, minas, ladrilleras artesanales, canteras, botaderos de basura y actividades callejeras nocturnas, como cargadores en los mercados y en la servidumbre doméstica.**

## LAS ACCIONES

El Plan Nacional de Acción por la Infancia 1996-2000 se ha planteado como metas:

- Reducir la tasa de mortalidad infantil a 34 por mil nacidos vivos.
- Reducir la mortalidad en menores de 5 años en un 25% con relación a 1996.
- Ampliar la cobertura del seguro escolar a 5 millones de escolares.
- Reducir en 50% los niveles de desnutrición crónica.
- Ampliar la cobertura de la educación inicial, primaria y secundaria.

En agosto de 1997 se constituyó, en el ámbito del PROMUDEH, el Comité Directivo Nacional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil. Se calcula en 600 las Defensorías del Niño y del Adolescente, DEMUNAS, constituidas por iniciativa de organizaciones de la sociedad civil en las municipalidades (Perú tiene 2.200 municipalidades), iglesias, ONG y organizaciones comunales, que atienden alrededor de 20.000 casos diversos de derechos del niño, pero lo hacen en condiciones precarias.

## LAS MUJERES

### PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Hay un reducido porcentaje de mujeres en cargos de representación política, que ha descendido en los últimos procesos electo-

rales: las mujeres tienen actualmente sólo el 3% de representación en las alcaldías y el 10% en el Congreso.

Entre 1997 y 1998 se han aprobado mecanismos de acción positiva para promover la participación política a través del sistema de cuotas: i) el Código Electoral incluye el 25% de candidatas mujeres en las listas al Parlamento, y ii) la nueva Ley General de Elecciones Municipales establece la cuota de 25% de mujeres candidatas en las listas a elecciones municipales.

## DERECHOS LABORALES

El Perú ha suscrito los instrumentos de la OIT sobre protección del trabajo de las mujeres, igualdad de trato en el empleo y protección a la maternidad. La Constitución establece el respeto a la igualdad y la no discriminación en el empleo y protección especial a la madre trabajadora. La Ley de Fomento del Empleo señala que es nulo el despido motivado por embarazo, cuando se realiza dentro de los noventa días anteriores o posteriores al parto. Si se efectúa tal despido, la trabajadora debe ser reincorporada a su empleo.

La Ley de Modernización de la Seguridad Social de 1997 extendió los servicios del Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS) a las cónyuges o convivientes de los trabajadores asegurados.

Las trabajadoras gestantes tienen derecho a 45 días de descanso prenatal, a 45 días de descanso posnatal y a un subsidio por maternidad durante noventa días, a condición de no realizar actividad remunerada. Las profesoras y las empleadas de la administración pública tienen una hora diaria de licencia por lactancia, para alimentar con leche materna a sus hijos hasta que cumplan un año de edad.

**Estos beneficios no se aplican al 50.6% de las mujeres urbanas: las que hacen trabajo familiar no remunerado, son comerciantes al por menor, vendedoras ambulantes o trabajadoras domésticas. El 67.1% de las mujeres urbanas ocupadas no están afiliadas a ningún sistema de prestaciones de salud, y el 80.7% no están afiliadas al sistema de pensiones.**

La discriminación hacia la mujer constituye un problema significativo en el país. Si bien las normas legales han procurado alcanzar estándares de igualdad, la realidad nos muestra niveles preocupantes de discriminación por resultados.

Las mujeres con menos recursos no tienen acceso al crédito formal, porque no cuentan con las garantías que el sistema exige. Los programas que apoyan pequeñas empresas de mujeres tienen cobertura limitada y cobran intereses elevados.

## DERECHOS DE PROPIEDAD

Según el III Censo Nacional Agropecuario de 1994, las mujeres conducen sólo el 20.3% de las unidades agrícolas. Mientras tanto, los varones conducen el 79.7%.

Ni la constitución política ni la ley de tierras establecen diferencias entre mujeres y varones en su acceso a la propiedad de ésta. Pero lo común es que el título de propiedad se expida a nombre del varón y casi nunca a nombre de la mujer, más aun si ésta es conviviente o concubina.

## VIOLENCIA DOMÉSTICA Y SEXISTA

En 1993 se promulgó la Ley Contra la Violencia Familiar, modificada en febrero de 1997 y aprobado su Reglamento en febrero de 1998. Las comisarías de la policía nacional deben recibir las denuncias por violencia familiar y realizar las investigaciones. El fiscal provincial de familia recibe también denuncias directas de las víctimas o de sus familiares, o de cualquier persona, si se trata de proteger a los menores, y actúa de oficio. Pero la ruta que las mujeres deben seguir para una denuncia es larga y compleja.

Hasta abril de 1997, el violador y los coautores quedaban exentos de pena si uno de ellos contraía matrimonio con la víctima. La reforma legal de 1997 eliminó esta norma en los casos de violación, pero no modificó el carácter de acción privada en los casos de violación contra mujeres adultas. El estado peruano no persigue de oficio dicho crimen.

**En 1998, se presentó un proyecto de ley para prevenir y sancionar el hostigamiento sexual en el empleo. Fue admitido a debate, pero posteriormente quedó archivado.**

## POLÍTICAS DE SALUD Y DERECHOS REPRODUCTIVOS

Estas políticas y programas tienen como marco normativo la Ley Nacional de Población de 1985, la Constitución de 1993 y la Ley General de Salud de 1997, así como los compromisos asumidos en la Conferencia Mundial sobre Población y Desarrollo de El Cairo de 1994. Pero los impactos son reducidos y no se han asegurado los derechos fundamentales de las usuarias. Esto se refleja en la imposición de cuotas de captación de usuarias de anticoncepción quirúrgica (AQV) en los establecimientos y personal de salud.

Una situación de inequidad se manifiesta en que la proporción entre el número de vasectomías y ligaduras de trompa es de 1 a 10, tendencia que se ha mantenido en 1998. Las vasectomías llegaron a 10.000 en 1997, mientras que las ligaduras de trompas fueron 100.000. En el presupuesto del sector de salud de 1998, se ha fijado la meta de 168.000 ligaduras de trompas a nivel nacional.

Las mujeres han denunciado esterilizaciones forzadas, prácticas contrarias al consentimiento informado y condiciones inadecuadas con resultados de muerte y graves secuelas en la salud reproductiva e integral, hechos que han sido admitidos por el Estado. Se ha iniciado un proceso de modificación de estrategias, normas y procedimientos. Las organizaciones de mujeres reclaman indemnizaciones y apoyo para las afectadas y una legislación que garantice el ejercicio de sus derechos en este campo. Ha habido negligencia del Estado para esclarecer los hechos denunciados y sancionar a los responsables.

Las situaciones de mayor inequidad en materia de salud y reproducción son vividas por las mujeres pobres, las adolescentes y las que viven en áreas rurales o pertenecen a determinados grupos étnicos y culturales, no habiéndose tenido en consideración sus especiales características y necesidades.

## LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE LA AMAZONÍA

Los indígenas de la Amazonía presentan los mayores niveles de pobreza en el país, que alcanza al 59.48% de la población en la selva rural. El 41.3% vive en condiciones de extrema pobreza.

A nivel nacional, el 27% de los niños menores de 5 años sufre desnutrición crónica, pero en la Amazonía este promedio llega al 70%, y al 91% en lugares como Atalaya, con población asháninka. La mortalidad infantil alcanza a 153 por cada mil hijos nacidos entre los shipibos.

El promedio nacional de analfabetismo es 13%, pero en la población indígena llega al 33%, y en el caso de las mujeres indígenas al 44%. Sólo el 15.5% de la población indígena tiene algún grado de educación secundaria o superior.

El Perú ha ratificado el Convenio 169 de la OIT, pero éste no se cumple en lo que respecta a consultas, autodeterminación y educación. La Constitución de 1993 reconoce el pluralismo étnico y cultural, la existencia jurídica y legal de las comunidades indíge-

nas, derechos sobre la tierra y derecho a la autonomía. También reconoce que toda persona tiene derecho a su identidad étnica y cultural y que el Estado tiene la obligación de reconocer y proteger la pluralidad étnica y cultural de la nación. Pero no garantiza el derecho a la propiedad de la tierra, porque eliminó su carácter inembargable e inalienable, haciendo precaria la imprescriptibilidad de su propiedad. **La ley de tierras ratifica estos recortes a la propiedad de la tierra de los indígenas.**

Las leyes de recursos naturales existentes dan prioridad a las comunidades nativas para obtener contratos de extracción y establecen que sólo ellas pueden realizar extracciones de madera y fauna en sus territorios. Sin embargo, los empresarios y madereros tienen preferencia para obtener dichos contratos y para actuar sin respetar las normas. **La tasa de deforestación de los bosques naturales asciende a 300 mil hectáreas anuales y la reforestación sólo cubre el 8% de esta área.**

La Ley de Tierras establece que «las comunidades campesinas y nativas deberán regularizar su organización comunal de acuerdo

a los preceptos constitucionales y la presente ley». Olvida que ningún Estado tiene derecho a negar o regular las formas tradicionales de organización que los pueblos indígenas han decidido adoptar. Esta ley busca «campesinizar» y controlar las comunidades, induciéndolas a convertirse en empresas, confundiendo su esencia como organizaciones sociales, promueve fórmulas individualistas de propiedad, las ubica en el mercado de tierras, como si éstas fuesen meros bienes económicos, y reduce el tema de la tierra y territorio al derecho común, al margen de las formas de resolución de conflictos que practican los pueblos indígenas.

El decreto legislativo 838 permite que el Estado conceda titulaciones gratuitas en la selva, en áreas de economía deprimida o afectada por la violencia, vulnerando la autonomía comunal.

## LAS ACCIONES

No hay una estrategia de desarrollo y las acciones que se realizan no responden a las características y particularidades de la Amazonía, sino a patrones occidentales.

**El gobierno ha concedido más de 24 millones de hectáreas a las empresas petroleras, sin tomar en cuenta a los pueblos indígenas directamente afectados.** La Ley de Hidrocarburos 26221, aprobada en 1993, no contiene ninguna norma que garantice los derechos de las comunidades indígenas, ni formas de compensación, reparación o beneficio por las actividades que se realizan en sus territorios. El Ministerio de Agricultura otorga concesiones madereras ignorándolas.

El Instituto Indigenista ha sido disuelto y reemplazado por una instancia de menor jerarquía en el Ministerio de Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano, PROMUDEH. El programa especial para las comunidades nativas de la Defensoría del Pueblo está en proceso de consolidación y tiene capacidad operativa limitada. Sólo existe una oficina descentralizada en toda la Amazonía.

Por su parte, la presencia de los indígenas en la escena pública ha pasado de la demanda a la propuesta. Muchos indígenas inte-

gran gobiernos locales distritales y provinciales. Las organizaciones indígenas de carácter nacional e internacional tienen mayor capacidad de interlocución y de presión frente al Estado y la sociedad.

Este año el Estado ha elaborado hasta tres propuestas de Ley Indígena, creando confusión y debilitando la posibilidad de que esto se concrete. Los pueblos indígenas y sus organizaciones no son protagonistas en la elaboración y debate de estas propuestas. El desarrollo de la Amazonía se piensa al margen de los indígenas. El gobierno prioriza a los empresarios y los puntos de vista de los técnicos.

- **CONADES**, Grupo de Iniciativa de la Conferencia Nacional de Desarrollo Social, integrado por: Acción Ciudadana/Asociación Nacional de Centros, ANC/Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica, CAAAP/Comisión Episcopal de Acción Social, CEAS/Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación, CEDEP/Centro de la Mujer Flora Tristán/Coordinadora Interinstitucional Desarrollo Región Ayacucho, CIDRA/Coordinación Intercentros Investigación, Desarrollo y Educación, COINCIDE Cusco/Comisión Hábitat/Consortio Apurímac/Consortio Mochica Chimú (Trujillo)/Coordinadora Rural/Consortio de la Pequeña y Microempresa, COPEME/Foro Ecológico/Foro Educativo/FOVIDA, Fomento de la Vida/Grupo de Trabajo Crédito y Desarrollo/Grupo de Trabajo Empleo Productivo/Grupo de Trabajo Prevención de Desastres/Grupo de Trabajo Seguridad Alimentaria/Grupo de Iniciativa Nacional por los Derechos del Niño, GIN/Grupo Impulsor Nacional de Mujeres por la Igualdad Real/Grupo Mujer y Ajuste/Grupo Pachacamac/Grupo Propuesta Ciudadana/Red de Desarrollo Local/Red Nacional Mujer Rural.
- **Contribuyeron a este texto:** Alberto Adriánzén, Alfonso Cotera, Luis Chirinos, Dunia Gamarra, Luis Gómez, Diana Miloslávich, Eduardo O'Brien, Doris Portocarrero, Silvia Loli, Ana Tallada, Ismael Vega. Coordinación y texto final: Héctor Béjar.