

Las Ordenanzas Contra la Discriminación

Wilfredo Ardito Vega*

“La discriminación es un problema aún vigente en la sociedad peruana que impide y posterga las posibilidades de desarrollo pleno de muchas personas. En los últimos años, desde el Gobierno Central y sobre todo desde los Gobiernos Locales se han venido consolidando iniciativas importantes en la legislación para poder hacer efectivo el derecho a la igualdad. El autor, en atención a esta realidad, nos expone el importante papel que vienen asumiendo las municipalidades en todo el Perú con el fin de regular y sancionar los actos de discriminación.”

En Abancay, las instituciones públicas dejan de impedir el ingreso a los ciudadanos que no portan DNI. En Sullana, un establecimiento que se reservaba el “derecho de admisión” recibe una advertencia de un grupo de vecinos. En Ayacucho, se abre un local para la comunidad gay, porque ya no teme las agresiones del Serenazgo.

En diversos lugares del Perú, las Ordenanzas Municipales contra la discriminación vienen generando cambios concretos en la vida de los ciudadanos y se están convirtiendo en un fenómeno de carácter nacional.

Esta nueva normatividad procura enfrentar una realidad que hasta hace poco tiempo era sistemáticamente negada en el Perú: la discriminación, que en nuestro país no aparece como racismo o machismo aislados, sino como discriminación acumulada, es decir la misma persona sufre por varias causas de discriminación simultáneamente.

Probablemente, la falta de intervención por parte de las municipalidades peruanas se debía a que la discriminación era percibida como un fenómeno “natural”, no generaba mayor cuestionamiento a las autoridades que las diferencias entre las personas tuvieran como consecuencia situaciones de desigualdad. De esta manera, no llamaban la atención tampoco las prácticas discriminatorias que llevaban a cabo algunos establecimientos, ni era considerado prioritario evitar comportamientos racistas entre los propios funcionarios municipales.

En los últimos años, sin embargo, desde la sociedad civil se ha logrado generar una mayor conciencia de este problema a través de diversas denuncias, acciones mediáticas y trabajos académicos. Desde el gobierno central han surgido las primeras leyes que abordan la problemática de la discriminación y, más recientemente aún, los gobiernos locales comienzan a percibir como parte de su rol el promover condiciones de igualdad entre los ciudadanos.

De hecho, muchas Municipalidades ya desarrollan acciones con sectores vulnerables (niños, ancianos, discapacitados, víctimas de violencia familiar) y sus funcionarios empiezan a percibir que la discriminación es una de las causas más fuertes de la injusticia y el sufrimiento de las personas. Las personas discriminadas tienden a no denunciar los abusos que padecen y a percibir a las autoridades con temor y desconfianza.

Las acciones contra la discriminación que llevan a cabo las Municipalidades son especialmente importantes, por cuanto éstas se encuentran mucho más cerca de los ciudadanos y poseen la infraestructura y el personal necesarios para enfrentar mejor el problema.

Por ello, nos parece muy positivo que cada vez más Municipalidades se encuentren estudiando esta problemática y, seguramente, en los próximos meses se promulgarán nuevas Ordenanzas. En las siguientes líneas se buscará ofrecer a los lectores un análisis más

* Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Master en Derecho Internacional de los Derechos Humanos por la Universidad de Essex. Catedrático universitario. Miembro de la Mesa para la No Discriminación de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Actualmente es el Responsable del Programa de Jueces de Paz del Instituto de Defensa Legal.

acabado sobre los aportes que hasta el momento estas normas han venido impulsando.

1. Clasificación de las Ordenanzas Contra la Discriminación

A nuestro entender, pueden distinguirse dos tipos de Ordenanzas contra la discriminación: en primer lugar, las Ordenanzas que sancionan prácticas discriminatorias en establecimientos públicos, que denominamos Ordenanzas de protección a los consumidores.

En segundo lugar, tenemos las que hemos denominado Ordenanzas Integrales, donde se busca ampliar la concepción de este problema, mediante una definición amplia sobre la problemática de discriminación y la incorporación de nuevas causales. Estas Ordenanzas también buscan brindar un tratamiento más completo, incidiendo sobre la conducta de los propios funcionarios municipales y promoviendo de políticas inclusivas.

La primera Ordenanza de protección a los consumidores fue la Ordenanza 292/MDMM emitida por la Municipalidad de Magdalena del 11 de diciembre del 2006, disponiendo la revocatoria de la licencia de funcionamiento de los locales abiertos al público que lleven a cabo prácticas discriminatorias hacia el público.

Durante el año 2007, solamente se emitió la Ordenanza 133/MDSM de la Municipalidad de San Miguel, aprobada el 30 de junio del año 2007. Sin embargo, en el año 2008, una gran cantidad de municipalidades ha venido aprobando Ordenanzas similares.

Hasta la fecha, Arequipa es la región donde más Ordenanzas contra la discriminación a los consumidores han sido promulgadas, debido al empeño de la Oficina de la Defensoría del Pueblo. Además de la Municipalidad Provincial, dentro de la Provincia de Arequipa, se han promulgado las Ordenanzas de los distritos de Sabandía, Yanahuara, Cayma, José Luis Bustamante y Rivero, Mariano Melgar, Cerro Colorado y Miraflores¹. La Municipalidad de Jacobo Hunter no ha emitido una ordenanza específica, pero sí ha incluido la problemática de discriminación a los consumidores en su cuadro de sanciones.

Otras provincias de Arequipa que cuentan ahora con Ordenanzas de protección a los consumidores son Islay (Mollendo), Camaná y Caylloma, que comprende el valle del Colca, las tres provincias de gran importancia turística. También promulgaron Ordenanzas similares las Municipalidades Distritales de Mejía (provincia de Islay) y Samuel Pastor (provincia de Camaná),

lugares frecuentados por los arequipeños durante sus vacaciones.

De la misma forma, en Junín las Municipalidades Provinciales de Concepción, Jauja y Tarma han aprobado Ordenanzas de protección a los consumidores. En la provincia de Tarma, también la Municipalidad Distrital de Acobamba emitió una Ordenanza. Finalmente, la Municipalidad Provincial de Chiclayo (Lambayeque) ha sido la primera en la costa del país y en la zona norte en aprobar una Ordenanza sobre la materia.

En cuanto a las Ordenanzas Integrales, su aparición es más reciente: la primera de estas normas fue la Ordenanza 002-MPA, publicada por la Municipalidad de Abancay el 29 de febrero del 2008, gracias a las gestiones de la oficina regional de la Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH).

En los meses posteriores, han sido promulgadas las Ordenanzas de las Municipalidades Provinciales de Huamanga, Huancayo, Sullana (Piura) y Andahuaylas (Apurímac). Existen también tres Ordenanzas distritales en San Juan Bautista, Jesús Nazareno (Ayacucho) y Miraflores (Lima). Aunque los medios de comunicación han presentado a esta Ordenanza solamente como vinculada a la protección a los consumidores, nosotros consideramos que existen varios elementos que la convierten en una Ordenanza Integral, por cuanto incluye promover políticas para enfrentar esta problemática en su conjunto.

Finalmente, existe una Ordenanza Regional, que es la norma más completa aprobada hasta el momento contra la discriminación en el Perú. En efecto, la Ordenanza 017-2008 del Gobierno Regional de Apurímac, abarca problemas como la educación, la salud y el empleo, los derechos de los consumidores, la discriminación religiosa y otros aspectos sumamente detallados. En este artículo la incluiremos en nuestro análisis junto a las demás Ordenanzas Integrales, pero debido a sus diversos aportes, le daremos también un tratamiento específico.

2. Definición de Discriminación

Las Ordenanzas sobre protección a los consumidores no han definido la discriminación, debiéndose entender que emplean la definición que existe en las demás normas legales vigentes². En cambio, las Ordenanzas Integrales sí proporcionan definiciones al respecto, las mismas que sirven como un aporte al tratamiento legal en la materia³.

De esta forma, todas las Ordenanzas Integrales precisan que la discriminación es un problema social que debe

1 Como podrá apreciarse, existen dos Municipalidades Distritales que tienen el mismo nombre, en Arequipa y Lima, que han aprobado Ordenanzas contra la discriminación. En este artículo procuraremos siempre precisar a cuál nos referimos.

2 El Código Penal y la Ley 27270. Sólo la Ordenanza de la Municipalidad de Camaná incluye una definición de discriminación, que parece tomada de la definición de la Ordenanza de Abancay.

3 La Ordenanza de la Municipalidad de Andahuaylas es la única Ordenanza Integral que no realiza una definición de discriminación y precisa en todo momento el concepto de "discriminación social", que para nosotros es redundante, puesto que la discriminación de por sí es un fenómeno social.

ser enfrentado de manera integral por las instituciones estatales y por la sociedad civil⁴, lo cual puede permitir la realización de políticas públicas o la acción conjunta para enfrentar este problema.

En el ámbito más específico, desde nuestro punto de vista, las Ordenanzas de las Municipalidades Provinciales de Huamanga y Sullana y las Municipalidades Distritales de Jesús Nazareno y Miraflores (Lima) tienen la definición más avanzada al respecto, a través de un artículo que viene a ser idéntico:

Se denomina discriminación a la acción de excluir, despreciar o tratar como inferior a una persona, o grupo de personas, sobre la base de su pertenencia a un grupo social, por razón de raza, sexo, religión, condición económica, clase social, posición política, indumentaria, orientación sexual, actividad, condición de salud, discapacidad, lugar de origen o residencia, edad, idioma o de cualquier otra índole, que tiene como el objetivo o efecto disminuir sus oportunidades o anular o menoscabar el reconocimiento de sus derechos⁵.

Las municipalidades han preferido colocar los tres términos, que pueden parecer sinónimos, excluir, despreciar y tratar como inferior, por cuanto son conceptos ampliamente comprendidos por la población. Sin embargo, debe señalarse que mientras excluir y tratar como inferior son acciones concretas, despreciar es más bien un sentimiento, que no necesariamente se vincula a un comportamiento. Probablemente por ello, esta palabra ha sido omitida de la Ordenanza de Camaná.

Se señala que la discriminación no es el rechazo basado en la conducta individual de una persona, sino en su pertenencia a un grupo social⁶, lo cual es una importante precisión, porque muchas personas todavía tienen cierta confusión al respecto⁷.

En esta definición no se establece como requisito la "intención" de discriminar, que es muy difícil de probar, sino que basta "el efecto" de disminuir o menoscabar el reconocimiento de los derechos. De esta forma, se siguen los lineamientos internacionales establecidos por la

Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial⁸, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer⁹ y el Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo¹⁰, en todos los cuales se consideran ambos elementos.

3. Causales Prohibidas de Discriminación

En la redacción de una Ordenanza contra la discriminación, una primera opción es expresar en términos generales que todas las formas de discriminación están prohibidas. Esta es la opción que han asumido tres Municipalidades Provinciales: Concepción, que sanciona la discriminación a los consumidores por "razones de cualquier índole"¹¹; Arequipa, que se refiere a "actos discriminatorios", sin especificar la razón¹² y Camaná, que se refiere simplemente a que se sanciona la discriminación practicada por pertenencia a un determinado grupo social¹³.

Una segunda opción es explicitar las causales prohibidas, lo cual permite visibilizar muchas formas de discriminación, algunas de las cuales pueden ser desconocidas por la población o inclusive consideradas prácticas normales como ocurre con la discriminación por orientación sexual o la identidad de género. Es evidente que puede ser difícil expresar todas las posibilidades existentes y se corre el riesgo de que surja una nueva forma de discriminación en la cual el legislador no llegó a reparar¹⁴. Por ello, sería preferible que, junto con la enumeración de causales, se colocara una expresión abierta para incluir las demás formas posibles de discriminación, como han hecho diversas normas¹⁵.

Precisamente, las Ordenanzas de protección a los consumidores siguen el texto de la Ley 27049, al referirse a discriminación por "raza, sexo, nivel socioeconómico, idioma, discapacidad, preferencias políticas y creencias religiosas o de cualquier otra índole". A nuestro modo de ver, la última referencia a "cualquier otra índole", es una definición abierta para todas las demás causales de discriminación, y no debería ser interpretada como

4 Sólo la Ordenanza de Andahuaylas no coloca esta apreciación sobre la problemática de la discriminación.

5 Artículo 2. Las demás Ordenanzas Integrales y la Ordenanza de Camaná prefieren definir discriminación sin señalar las causales, pero comparten prácticamente todo el articulado.

6 Probablemente por un problema de redacción, las Ordenanzas de Abancay, Camaná y Huancayo no emplean la palabra "pertenencia" sino "permanencia", que no tiene sentido. Se espera que este error sea corregido.

7 Por ejemplo, hay quienes creen que pedirle a un fumador que se retire de un ambiente sería un acto discriminatorio.

8 Artículo 1.1

9 Artículo 1.

10 Artículo 1a

11 Artículo 75.

12 Infracción 172.

13 Artículo 2.

14 La primera versión del artículo 323 del Código Penal, aprobada por la Ley 27270, sólo establecía como causales la diferencia racial, étnica, religiosa o sexual, lo cual constituía un tratamiento totalmente insuficiente de todas las causas de discriminación existentes. Además, al tratarse de un tema penal, no existe una interpretación por analogía, lo cual llevaba a que no se podía sancionar penalmente otros casos de discriminación.

En el año 2006, la Ley 28867, al modificar el artículo 323 del Código Penal, incluyó además otros elementos, como filiación, edad, discapacidad, idioma, identidad étnica y cultural, indumentaria, opinión política o de cualquier índole

15 Esta ha sido la redacción que tienen la Ley 27270 que hace referencia a las ofertas de empleo, la Ley 27049 sobre discriminación en locales abiertos al público y el Decreto Supremo 019-2006-TR, Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo sobre la discriminación como falta grave en materia laboral.

que sólo se refiere a las creencias de diversa índole. Solamente la Ordenanza de Mariano Melgar no contiene dicha expresión abierta, por lo que entendemos que se limita a sancionar la discriminación por las causales señaladas taxativamente.

Las Ordenanzas Integrales, en cambio, han preferido ampliar las causales de discriminación, incluyendo además factores como indumentaria, orientación sexual, actividad, condición de salud, discapacidad, lugar de origen o residencia, edad e idioma. En todos los casos, se trata de definiciones abiertas, porque se incluye la expresión “de cualquier índole”.

Respecto a las causales señaladas en los diversos tipos de Ordenanzas, podemos realizar las siguientes precisiones:

Raza. Se trata de una concepción, no de una característica biológica. Las razas no existen en la especie humana y más bien han sido creadas por el racismo. Entendemos, sin embargo, que el término sigue siendo de uso común en el Perú para las diferencias de fenotipo, por lo que todas las Ordenanzas promulgadas y el resto de la legislación continúan utilizando el término.

Sexo. Se refiere a la diferencia biológica entre varones y mujeres. En muchos casos, la discriminación se refiere también al género, es decir a aquellos roles culturalmente atribuidos a un determinado sexo. Inicialmente, algunos funcionarios consideraban que la discriminación por sexo aludía a la orientación sexual, pero se trata de una situación diferente. Tampoco en este caso aparecería la identidad de género, que se trata de un concepto más complejo y se refiere a que una persona sienta una identidad de género distinta a la de su sexo biológico.

Religión. Si bien está presente en todas las Ordenanzas promulgadas, en el Perú no se trata de un factor que genera tanta discriminación como en otros países. La discriminación puede producirse cuando el factor religioso va unido a otros: por ejemplo, los israelitas sufren discriminación religiosa, por indumentaria, por ser pobres y por sus rasgos físicos¹⁶. Una entidad religiosa, de otro lado, también podría incurrir en actos discriminatorios por estado civil o filiación.

Condición económica. En las Ordenanzas Integrales aparece como un concepto diferente de **clase social**. Existen muchos casos en el Perú de personas con una elevada capacidad económica que no pueden acceder a determinados sectores sociales, debido a sus rasgos físicos, su apellido o su lugar de origen. Igualmente

existen personas que prácticamente no tienen recursos, pero sus relaciones familiares les permiten seguir perteneciendo a una determinada clase social.

Posición o preferencia política. Este es un concepto que curiosamente no aparece en algunas Ordenanzas de protección a los consumidores, como las promulgadas por las municipalidades de Chiclayo, Jauja, Tarma y Acobamba. Desde nuestro punto de vista, las vinculaciones políticas son una causal muy frecuente de actos discriminatorios, pero más que basarse en una diferencia ideológica, se trata de otro tipo de relaciones que muchas veces podrían llamarse clientelaje. Por eso, los términos “preferencia política”, empleado en las Ordenanzas de protección a los consumidores o “posición política”, empleado por las Ordenanzas Integrales no reflejan con precisión esta problemática.

Al respecto, la Ordenanza Regional de Apurímac ha señalado más bien tres elementos: opinión política, pertenencia a un partido o a un movimiento político¹⁷.

Indumentaria. Si bien en algunos contextos urbanos esta causal se refiere a la exigencia subjetiva de vestir de manera “elegante” para ingresar a algunos establecimientos, en el Perú, las principales víctimas de discriminación por indumentaria son quienes llevan la vestimenta tradicional indígena. Por ello, la mayoría de Ordenanzas Integrales han dispuesto normas específicas al respecto.

Orientación sexual. La primera norma en el Perú que incluyó esta causal de discriminación fue la Ordenanza de Abancay, y actualmente ha sido incorporada por todas las demás Ordenanzas Integrales, con excepción de la Ordenanza de Andahuaylas¹⁸. La Ordenanza Regional de Apurímac ha establecido también la identidad de género como causal y hasta la fecha es la única norma en el Perú que menciona esta forma de discriminación.

Actividad. Esta causal afecta especialmente a las personas que llevan a cabo una actividad manual, como trabajadoras del hogar, cobradores, obreros, campesinos¹⁹. Está presente en todas las Ordenanzas Integrales, con excepción de Huancayo.

Condición de salud. Normalmente está vinculada a los portadores de VIH, frente a lo cual ya existe una ley específica para evitar la discriminación, la Ley 26626. Pese a ello, continúa produciéndose, por lo cual, la Ordenanza Regional de Apurímac ha reiterado la prohibición de que los centros laborales exijan pruebas de VIH a los ciudadanos. Otros casos son las personas que tienen enfermedades a la piel o TBC.

16 Se trata de una religión étnica, en el sentido que todos sus integrantes son de rasgos andinos. Ezequiel Ataucusi logró convencer a los peruanos despreciados por la sociedad que ellos eran el pueblo elegido por Dios.

17 Artículo 9, inciso 1, literal c.

18 En esta materia, la Ordenanza Regional de Apurímac dispone que está prohibido obligar a una persona a someterse a tratamiento médico o psicológico con el fin de modificar su orientación sexual. Puede ser importante incorporar esta precisión para una norma nacional contra la discriminación.

19 “Me dijeron que no podía ingresar porque usaba gorra y seguro era mototaxista”, declara un empleado de Sicuani, a quien bloquearon el ingreso en una discoteca de esta localidad. Sólo cuando aclaró su condición laboral se le permitió pasar. En Sicuani y muchos lugares del Perú, los mototaxistas son considerados personas inferiores, sometidos a muchas formas de explotación.

Discapacidad. En este caso, la discriminación se manifiesta en la subsistencia de barreras arquitectónicas y en la discriminación en la educación y el empleo. Al respecto, en casi todas las Ordenanzas Integrales las Municipalidades se han comprometido a cumplir la Ley de Atención Preferente.

Lugar de origen. En este caso, las víctimas son especialmente a los migrantes. En algunos lugares del país, se rechaza que las instituciones públicas contraten a “foráneos”, aunque estén mejor capacitados.

Lugar de residencia. Normalmente, implica la estigmatización de las personas que viven en las zonas rurales o en determinadas áreas de las ciudades. Una manifestación frecuente es el llamado racismo ambiental que implica que a determinados lugares el Estado proporciona servicios más deficientes o no toma en cuenta sus necesidades en materia de medio ambiente.

Edad. Afecta a las personas jóvenes, pero también a muchos ancianos quienes pueden ser vistos como una carga por sus familiares. La expresión actual que tienen los geriatras para expresar esta forma de discriminación es “viejismo”. Debe señalarse que en las zonas andinas, los ancianos suelen ser despreciados por apearse más a determinadas tradiciones en cuanto a la vestimenta, el idioma o la religión. Sólo la Ordenanza Regional de Apurímac ha tomado en cuenta a esta población como un sector que merece políticas específicas.

Idioma. En el Perú afecta especialmente a la población que habla quechua u otros idiomas indígenas. Por ello, casi todas las Ordenanzas Integrales de la zona andina (con la excepción de Huancayo, donde el quechua casi ha desaparecido y Jesús Nazareno) han dispuesto medidas específicas para brindar apoyo a los quechuahablantes. Debe señalarse que muchas veces, aún personas que hablan castellano son discriminados si es que tienen acento andino.

Indocumentación. Si bien no aparece como una causal específica, todas las Ordenanzas Integrales, con la excepción de Miraflores, han decidido incorporar una norma que evita la discriminación a los indocumentados²⁰.

Identidad étnica. No aparece tampoco como una causal específica, pero las Ordenanzas Integrales de la zona andina incluyen diversos artículos donde se dispone brindar atención adecuada a la población indígena o campesina. Al respecto, debería señalarse que el término indígena no está presente en las Ordenanzas de Andahuaylas y Jesús Nazareno. En este último lugar, se nos informó que se retiró intencionalmente por considerarlo una palabra

ofensiva. La Municipalidad de Sullana, por su parte, prefirió referirse a “población campesina autóctona” porque el término indígena no es empleado en el norte del país.

4. Medidas de Acción Afirmativa

Las Ordenanzas Integrales plantean la necesidad de medidas de acción afirmativa para promover la igualdad real entre la población, lo cual implica enfrentar las condiciones de desigualdad existentes. Entre las principales medidas tenemos:

4.1. Atención Preferente

Casi todas las Ordenanzas Integrales señalan explícitamente que cumplirán la Ley sobre Atención Preferente a personas mayores, madres gestantes o discapacitados²¹. Evidentemente, el cumplimiento de esta norma es obligatorio por todas las municipalidades del Perú, hayan promulgado una Ordenanza al respecto o no. Sin embargo, resulta importante que esta norma sea mencionada especialmente porque en muchos lugares no se conoce o no se aplica. Además, esta mención en las normas permite la posibilidad de llevar a cabo políticas específicas hacia dichos sectores.

Las Ordenanzas de Apurímac, Abancay, Huamanga, Sullana, Jesús Nazareno y San Juan Bautista señalan que esta norma debe ser cumplida para todos sin distinciones raciales o étnicas o por el lugar de origen. Lamentablemente, muchas veces se considera que los campesinos ancianos o discapacitados están más acostumbrados a sufrir.

4.2. Políticas Especiales

Todas las Ordenanzas Integrales contemplan la necesidad de promover la igualdad real o igualdad efectiva²², en contraposición a la “igualdad formal” que se limita a proclamar normas.

En relación a los sectores beneficiados, las Municipalidades de Andahuaylas, Jesús Nazareno y Miraflores (Lima) han preferido no ser específicas, limitándose a decir que promoverán políticas que atiendan a toda la población, sin discriminación²³. Sin embargo, debido a la referencia a la “igualdad real de derechos” se entiende que se atenderá especialmente a quienes se encuentran en una condición de desigualdad.

Las Ordenanzas de Abancay, Huamanga, San Juan Bautista, Huancayo y Sullana consideran la necesidad de establecer políticas que atiendan especialmente las necesidades de los sectores tradicionalmente discriminados, especificando como tales a mujeres,

20 La discriminación por indocumentación está muy ligada a la apariencia física y la vestimenta: en las mismas oficinas que se exige el DNI a las personas de rasgos indígenas y/o vestimenta campesina, se permite libremente ingresar a quienes se visten de manera occidental o son más blancos.

21 Solamente la Municipalidad de Andahuaylas se limita a señalar que se cumplirán todas las leyes que tratan sobre la discriminación.

22 Término empleado por la Ordenanza de Andahuaylas.

23 Artículo 3, literal b, en ambas Ordenanzas.

discapacitados y poblaciones campesinas e indígenas²⁴.

De igual forma, para concretar mejor cuál es el sector más discriminado, la Ordenanza Regional de Apurímac ha dispuesto que en ningún establecimiento público o privado de toda la región se someterá a trato displicente, esperas injustificadas o frases ofensivas a la población campesina, de rasgos andinos o indígenas, incluyendo los residentes de las ciudades²⁵.

La Ordenanza de San Juan Bautista y la Ordenanza Regional de Apurímac incluyen como sectores que merecen políticas especiales a los desplazados por el conflicto armado. La Ordenanza Regional se refiere, además, a las personas de la tercera edad²⁶.

En el caso de las mujeres, la Municipalidad de Huancayo establece una medida adicional, al disponer que el principio de igualdad de género se ponga en práctica en todas las dependencias públicas y privadas de la provincia (artículo 5º).

“Pese a que el quechua es el idioma mayoritario en diversas regiones del Perú, muchas personas que trabajan en la atención al público lo desconocen o, (...) se rehúsan a hablarlo(...)”

4.3. Empleo del Idioma Quechua

Pese a que el quechua es el idioma mayoritario en diversas regiones del Perú, muchas personas que trabajan en la atención al público lo desconocen o, lo que es más grave, aún conociendo el quechua se rehúsan a hablarlo cuando atienden personas que no saben castellano.

Las Ordenanzas de Abancay y Huamanga disponen por ello que el manejo del quechua será requisito para

trabajar en la municipalidad y que se promoverá su aprendizaje entre los empleados que lo desconocen.

La Ordenanza Regional de Apurímac dispone solamente que en todas las dependencias del Gobierno Regional habrá personas que manejen el quechua²⁷. Al mismo tiempo, debe señalarse que está vigente la Ordenanza 029-2007-CR-Apurímac, por la cual, las dependencias públicas (colegios, comisarías, centros de esparcimiento, postas de salud, etc.) se debe emplear el quechua en el material impreso, la publicidad radial y televisiva, así como en sus avisos o carteles²⁸.

La Ordenanza de Andahuaylas no establece la obligación de contratar personas que manejen el quechua, pero puede deducirse que va en el mismo sentido, puesto que dispone que autoridades y funcionarios atenderán a las personas, “dialogando en el idioma materno, el quechua o runasime, cuyo uso es oficial”²⁹. A nuestro entender el término dialogar es expresado para profundizar la noción que debe evitarse un trato displicente³⁰. Por eso, se hace hincapié en la idea de “atención especial de respeto y cordialidad”. Debe señalarse que esta obligación de trato amable en quechua no se circunscribe a la municipalidad, sino que se extiende a todas las demás dependencias públicas y a las instituciones privadas que operan en la provincia, como bancos y ONG.

Nosotros consideramos que este artículo de la Ordenanza de Andahuaylas debería servir como modelo para normas similares en la región andina.

4.4. Respeto a la Cultura Andina

El respeto a la cultura andina ha sido especialmente contemplado por las Ordenanzas de Abancay y Andahuaylas, así como por la Ordenanza Regional de Apurímac. Puede apreciarse que en este departamento existe una mayor conciencia en las autoridades respecto a la problemática cultural, tanto por la acción de algunas ONG como de algunos movimientos políticos, lo cual se ha manifestado en el respeto por el idioma quechua³¹.

La Ordenanza de Abancay señala que se reconoce y respalda a las personas y la cultura quechua, mientras que la Ordenanza de Andahuaylas señala que la Municipalidad Provincial y las distritales “reconocen y

24 Como hemos indicado, la palabra “indígenas” no aparece en la Ordenanza de Sullana, tomando en cuenta que el término no se emplea en el norte del país.

25 Artículo 8.

26 Artículo 10, literal a.

27 Artículo 11.

28 El Gobierno Regional del Cusco reconoció también al idioma quechua como idioma oficial en la región y ha establecido que todo su personal debe manejar este idioma (Ordenanza 025-2007-CRIGRC-Cusco). Debe señalarse que otros gobiernos regionales de la zona andina han decidido, además, reconocer a los idiomas amazónicos. Ayacucho ha reconocido como oficial el quechua y también el asháninka, que se habla en la provincia de San Miguel (Ordenanza 010-2008-GRA/CR). El Gobierno Regional de Junín ha reconocido, además del quechua, al kakinte, el asháninka y el yanesha que se hablan en las provincias de Chanchamayo y Satipo, mediante la Ordenanza 089-2008-GRJ/CR). Resulta especialmente interesante que en ambos casos se ha decidido incorporar a los idiomas amazónicos, tradicionalmente ignorados por las autoridades regionales (antes departamentales). En la provincia cusqueña de La Convención se hablan machiguenga, piro o yine y otras lenguas amazónicas.

29 Artículo 4.

30 Lamentablemente, en la región andina existen personas que manejan el quechua para dirigirse de manera imperativa o incluso despectiva a los campesinos. “En quechua se puede ser mucho más hiriente”, señala una doctora ayacuchana, especializada en salud pública.

31 En Apurímac, la Presidencia Regional y varias alcaldías provinciales y distritales son ejercidas por el movimiento Lpanchik, que promueve el empleo del quechua y el reconocimiento de la identidad cultural andina.

resaltan la cultura andina en todas sus manifestaciones³². A nuestro entender, existen elementos positivos en ambas Ordenanzas: la expresión “cultura andina” usada por la Ordenanza de Andahuaylas emplea un término más aceptado por la propia población y tiene un carácter más amplio, dado que muchas personas pueden tener prácticas culturales andinas aunque no hablen quechua. El aporte de la Ordenanza de Abancay es que no sólo se promueve una cultura sino a las personas que tienen esas prácticas³³.

Tomando en cuenta que la pertenencia a la cultura andina ha sido un factor frecuente de exclusión, ambas Ordenanzas promueven la participación efectiva de esta cultura en vida social, política, y cultural de las respectivas provincias. La Ordenanza de Andahuaylas, además, agrega la participación en la vida económica, que es muy importante para precisar que los ciudadanos que pertenecen a dicha cultura no han de vivir en una economía marginal o de subsistencia.

5. Discriminación a los Consumidores

La protección a los consumidores es el elemento común a casi todas las Ordenanzas contra la discriminación, incluyendo las Ordenanzas Integrales. Solamente las Ordenanzas de San Juan Bautista, Huancayo, Abancay y Andahuaylas no hacen referencia a esta problemática. En estos dos últimos casos, la Ordenanza Regional de Apurímac dispone que deben ser sancionados los establecimientos que discriminen a los consumidores³⁴. De otro lado, podemos deducir que la Ordenanza de Andahuaylas sí contempla esta problemática, puesto que prohíbe la discriminación en centros de salud, centros educativos y centros laborales.

Llama la atención que los derechos de los consumidores no hayan sido mencionados en la Ordenanza 365 de Huancayo, porque en otras provincias de Junín sí se ha abordado esta problemática. Además, en esta ciudad existen varios casos de locales discriminadores³⁵. Es posible que se haya asumido que la existencia de una oficina de Indecopi permitiría enfrentar esta problemática.

Puede advertirse que algunas Ordenanzas tienen jurisdicción sobre zonas de mucha concentración de turistas, como el distrito limeño de Miraflores, la ciudad de Arequipa y el valle del Colca, lo cual es comprensible porque lamentablemente algunos operadores turísticos tienen todavía la percepción que solamente las personas de rasgos europeos merecen una atención adecuada³⁶. Hasta ahora, la región donde estos casos han sido más frecuentes es el Cusco, lo que ha motivado

la intervención de Indecopi, sancionando algunos establecimientos, aunque estos problemas continúan. De igual forma, también se ha entablado acción penal contra Peru Rail por prácticas discriminatorias hacia pasajeros de rasgos andinos o mestizos. Por todo ello, sería muy adecuado que las Municipalidades del Cusco, Urubamba y Ollantaytambo o el Gobierno Regional del Cusco establecieran Ordenanzas de protección a los consumidores.

Otras Ordenanzas tienen vigencia en lugares donde existe una gran actividad comercial, como Chiclayo o San Miguel, lo cual también implica evitar que se pueda pretender brindar una imagen de “status” restringiendo el ingreso a las personas que no tienen apariencia solvente o brindándoles un servicio inadecuado.

Sin embargo, hemos recibido información sobre prácticas discriminatorias en muchos locales del Perú, también ubicados en localidades no visitadas por turistas ni de mucho movimiento económico, por lo que sería importante que todas las Municipalidades asumieran sancionar esta conducta como parte de su función.

5.1. Acto Sancionado

La fórmula general empleada es que se sanciona la discriminación en la “adquisición de productos o prestación de servicios”, siguiendo la fórmula de la Ley 27049. Las Ordenanzas de Huamanga, Sullana y Miraflores (Lima) añaden que se sanciona también “impedir el ingreso”. Al respecto, la Ordenanza Regional de Apurímac resulta más limitada, porque sólo sanciona el impedimento de ingreso. Muchas veces la discriminación puede darse en el servicio que se proporciona, siendo a veces intencionalmente deficiente u hostil hacia las personas a quienes se discrimina.

La Ordenanza de Sullana señala que será sancionado el local donde el personal cualquiera sea su jerarquía “lleve a cabo prácticas discriminatorias”. Esta precisión es importante, porque el administrador de un local podría argumentar que los actos discriminatorios fueron practicados por mozos o vigilantes³⁷. En la eventualidad que no exista una política discriminatoria por parte de los propietarios de un establecimiento, persiste su obligación de brindar un servicio idóneo y esto implica la responsabilidad de evitar contratar a personas que puedan tener actitudes discriminatorias.

5.2. Pronunciamiento del Órgano Competente

Las Ordenanzas de San Miguel señala que, para que se pueda aplicar la sanción establecida, debe haber un

32 Artículo 3.

33 Creemos, sin embargo, que un error de la Ordenanza de Abancay es referirse a “personas quechuas”, por cuanto el quechua es un idioma y no un grupo étnico.

34 Artículo 16.

35 Se han recibido denuncias sobre discotecas como Los Frailles y colegios como Nuestra Señora del Rosario.

36 Ardito, El Racismo hacia los Turistas Peruanos.

37 Frente a diversas denuncias por discriminación, el argumento de los propietarios de varios locales limeños (Mamá Batata, El Dragón, La Granja Azul) fue que los responsables eran vigilantes o mozos nuevos y que ya no trabajaban allí.

pronunciamiento previo de la autoridad competente. De esta manera sería Indecopi el órgano que debería comprobar que se produjo la discriminación.

En la mayoría de Ordenanzas se deduce que la propia Municipalidad puede supervisar el cumplimiento de la norma y sancionar a los infractores, lo cual parece bastante lógico, porque en la mayoría de localidades que han proclamado estas Ordenanzas no existen oficinas de Indecopi³⁸.

Un problema adicional es que existe un elemento disuasivo para la intervención de Indecopi, que es el pago que debe realizar el denunciante. Igualmente, los procesos son bastante lentos y no todos los funcionarios de Indecopi atienden adecuadamente las denuncias presentadas y algunos inclusive rehúsan recibir pruebas. Más que promover los derechos de los consumidores, parecería que mediaran en una relación simétrica entre particulares, pretendiendo asumir cada denuncia de manera aislada³⁹.

Por todo ello, a nuestro modo de ver, si la supervisión de los locales públicos ya está a cargo de las Municipalidades en múltiples aspectos, es más lógico que a éstas les corresponda la realización de inspecciones y la sanción de la discriminación a los consumidores.

Ahora bien, las Municipalidades arequipeñas de Caylloma, José Luis Bustamante y Rivero, Islay, Yanahuara, Samuel Pastor y Sabandía y la Municipalidad de Chiclayo incorporan la referencia al pronunciamiento previo del "órgano respectivo" antes de que se aplique la sanción a los locales infractores.

Nosotros creemos que esta referencia no debería entenderse como la necesidad de una intervención de Indecopi, sino la instancia de la Municipalidad a la que se ha encargado el cumplimiento de la Ordenanza, como sucede en Chiclayo con la Gerencia de Urbanismo y el Servicio de Administración Tributaria; en Islay con la Gerencia de Rentas, la Gerencia de Servicios y la Policía Municipal; en José Luis Bustamante y Rivero a la Subgerencia de Seguridad Ciudadana y Protección al Consumidor y en Sabandía al Área de Fiscalización de la Gerencia de Infraestructura y Desarrollo Urbano.

Solamente en el caso de las Ordenanzas de Caylloma y Samuel Pastor, que no hacen referencia a ninguna instancia municipal que deba asegurar su cumplimiento podría entenderse que el órgano respectivo es una instancia externa a la Municipalidad. En estos casos, sin embargo, difícilmente podría Indecopi intervenir porque se trata de dos localidades bastante alejadas de

su sede en Arequipa, por lo que preferimos pensar que el cumplimiento de las Ordenanzas también en estos casos es responsabilidad de la Municipalidad.

5.3. Sanciones a los Infractores

La mayoría de Ordenanzas disponen la revocatoria de la licencia de funcionamiento, con la única excepción de la Municipalidad de Jesús Nazareno, que sólo plantea como sanción una multa del 30% de la UIT.

Las Ordenanzas de San Miguel, Cerro Colorado y Miraflores (Arequipa) establecen, junto con la revocatoria de la licencia, una multa que es del 30% de la UIT, que en la Municipalidad Provincial de Arequipa se eleva a una UIT.

En algunos casos, sin embargo, existen sanciones previas a la revocatoria de la licencia. De esta manera, la Municipalidad de Camaná ha establecido una multa de 5% de la UIT y el Gobierno Regional de Apurímac ha dispuesto que 30 días de clausura como primera sanción.

Las Municipalidades de Sullana y Miraflores (Lima) han dispuesto hasta dos sanciones previas a la pérdida de licencia de funcionamiento. La Ordenanza de Sullana ha planteado una primera sanción de 7 a 30 días de clausura. En caso de reincidencia, la segunda sanción es de 30 a 180 días⁴⁰.

En la Municipalidad de Miraflores, la primera sanción es de clausura temporal por siete días y multa de media UIT. En caso de reincidencia, la sanción será de 30 días de clausura temporal y multa de una UIT y en caso de una nueva reincidencia la sanción es de 5 UIT y la clausura definitiva.

5.4. Presentación de Declaración Jurada

La Municipalidad de San Miguel (Lima) fue la primera que dispuso como requisito para el otorgamiento de licencia de funcionamiento presentar una Declaración Jurada de no llevar a cabo acciones discriminatorias hacia el público.

Este requisito ha sido adoptado por las Ordenanzas de las Municipalidades de Cayma, Cerro Colorado, Mariano Melgar, Miraflores, Camaná, Mejía y Caylloma (Arequipa), Huamanga y Sullana.

5.5. Carteles Donde se Señala que no se Discrimina

La Ordenanza de la Municipalidad de Sullana ha sido la primera en el pasado mes de agosto en disponer que los establecimientos comerciales deben contar con un cartel

38 Es posible que esta haya sido la razón por la cual la Ordenanza de la Municipalidad de Huancayo ha sido la única que no contempla la discriminación hacia los consumidores. Lamentablemente, hasta el momento la oficina de Indecopi de esta ciudad no ha sido efectiva para sancionar a los locales responsables de prácticas discriminatorias.

39 Por su propia formación profesional, además, los integrantes de Indecopi suelen provenir de sector social muy distante de la mayoría de víctimas de discriminación y no existen mecanismos para enfrentar esta distancia. En algunos casos, además, los propios funcionarios frecuentaban los locales discriminatorios que supuestamente debían sancionar. En varias oficinas de Indecopi se retiene además el DNI a los ciudadanos para permitirles el ingreso, pese a que necesitan identificarse para diversos trámites.

40 Artículos 5 a 7.

visible que señale la prohibición de la discriminación en dicho local.

La Municipalidad de Miraflores (Lima) ha dispuesto lo mismo, precisando que el rótulo se refiere también a la prohibición de la discriminación en el distrito: En este local y en todo el distrito de Miraflores está prohibida la discriminación.

En este caso, se precisa que los locales que no cumplan con esta disposición serán sancionados con una multa del valor de 0.10 UIT

5.6. Anuncios Prohibidos

La Ordenanza de la Municipalidad de Miraflores (Lima) prohíbe los anuncios con frases como “Se Reserva el Derecho de Admisión” o “Excelente Presencia”, recibiendo una multa de una UIT. No se precisa que los avisos sancionados son aquellos que se colocan en la puerta de un establecimiento, por lo que es posible considerar que también se incluyen aquellos que se difunden por los periódicos o por Internet.

La Ordenanza señala que solamente pueden establecerse causales objetivas, razonables, expresas y visibles, poniéndose como ejemplo que no pueden ingresar a un local las personas que se encuentran bajo los efectos del alcohol o las drogas. Entendemos que otras causales aceptables podrían ser carteles que hagan referencia a la edad, tratándose de espectáculos para adultos⁴¹.

En cuanto a posibles carteles que establezcan requisitos de vestimenta, consideramos que tendría que ser muy precisa la posible justificación, tomando en cuenta que la discriminación por indumentaria es uno de los motivos que la Municipalidad de Miraflores enumera como causales prohibidas de discriminación.

6. Discriminación a los Indocumentados

Todas las Ordenanzas Integrales, con excepción de la promulgada por la Municipalidad de Miraflores, han buscado frenar la discriminación a las personas indocumentadas, que normalmente son los más pobres. La indocumentación afecta a las mujeres de zonas rurales y tiene un carácter hereditario, porque los hijos de los indocumentados no tienen tampoco documentos de identidad.

Frente a esta problemática, las Ordenanzas Integrales han dispuesto que en ningún establecimiento público o privado se exigirá el DNI para condicionar el ingreso de una persona⁴². Se especifica que el DNI se usa solamente para comprobar la identidad de una persona.

La primera de estas Ordenanzas, la de Abancay, logró en pocas semanas que el propio Gobierno Regional

de Apurímac dejara de exigir el DNI a las personas que ingresaban a sus instalaciones y también dejara de retenerse. Finalmente, también el Gobierno Regional incluyó en su Ordenanza una disposición similar (Artículo 6º).

A nuestro entender resulta totalmente discriminatorio que en muchas instituciones públicas, además, se prive a las personas de su DNI para permitirles el ingreso. Esta es una práctica que inclusive mantienen entidades como el Congreso de la República y el propio Indecopi.

6. Conducta de Funcionarios

Las Ordenanzas Integrales procuran especialmente evitar los actos discriminatorios por parte de su propio personal. De esta forma, prohíben el uso de expresiones discriminatorias por parte de los empleados municipales y señalan que, quienes incurran en ello serán sancionados administrativamente.

La Ordenanza Regional de Apurímac precisa que también están prohibidas las bromas discriminatorias, porque muchas veces son empleadas para ofender a las personas mediante estereotipos negativos.

En las Ordenanzas Integrales se señala también que se denunciará ante el Ministerio Público a los funcionarios que incurran en discriminación para que se les aplique el artículo 323 del Código Penal, que considera un agravante cuando la discriminación es cometida por un funcionario público.

La Ordenanza de Miraflores (Lima) es la única Ordenanza Integral que no contempla estas prohibiciones o denuncias a los funcionarios. Resulta interesante que los funcionarios de las municipalidades limeñas dudan seriamente que se puedan producir actos discriminatorios hacia los vecinos. Sin embargo, nosotros creemos que si es posible que estos hechos ocurran y, sería oportuno, de todas maneras, considerar que se trata de actos prohibidos. Eso sí, en Miraflores se plantea que el personal municipal recibirá charlas sobre la discriminación

Por otra parte, varias Ordenanzas Integrales han dispuesto que las denuncias no se restringirán a los funcionarios: las Ordenanzas de Andahuaylas y Jesús Nazareno disponen que serán denunciados también los funcionarios de entidades privadas involucrados en prácticas discriminatorias. La Ordenanza de Huancayo dispone que será denunciado cualquier ciudadano que cometa estos actos.

7. Mecanismos de Denuncia Vecinal

En la mayoría de Ordenanzas se especifica a una o varias instancias municipales como responsables por el cumplimiento de la norma. Normalmente se trata

41 En Miraflores, el establecimiento Mamá Batata ubicado en Larcomar colocó un aviso que establecía 23 años como edad mínima para el ingreso, lo cual no tendría mayor razonabilidad. Dicho sea de paso, solamente se exigía que mostraran su DNI las personas de rasgos andinos o mestizos, porque se trataba, en la práctica de un mecanismo para restringir el ingreso.

42 La Municipalidad de Huancayo restringe la aplicación de este tema a las instituciones públicas (artículo 2º).

de la Gerencia de Desarrollo Social, la Gerencia de Fiscalización y la Policía Municipal.

Hasta el momento, sólo la Municipalidad Provincial de Arequipa y la Municipalidad de Miraflores establecen procedimientos para la intervención de los ciudadanos.

La Municipalidad Provincial de Arequipa describe el procedimiento a seguir en caso que un ciudadano desee denunciar a un establecimiento, señalando que su identidad quedará protegida para evitar posibles represalias. Si la denuncia carece de asidero real se aplicará al denunciante la sanción prevista⁴³.

En Miraflores se permite la denuncia directa de los ciudadanos a través de la Defensoría del Vecino, que cuenta con una dirección de correo específica y que se compromete a realizar las investigaciones correspondientes.

Esta labor de la Defensoría del Vecino no impide que la Subgerencia de Fiscalización y Control realice las acciones pertinentes. A nuestro modo de ver, esta iniciativa de la Municipalidad de Miraflores debería ser incorporada para los demás distritos.

8. Capacitación sobre la Discriminación

Varias Ordenanzas han dispuesto la realización de programas de capacitación sobre temas de no discriminación para su personal, entre ellas Miraflores (Lima) y San Juan Bautista, que además señala que se incorporarán temas de derechos humanos. En el caso del Gobierno Regional de Apurímac, las capacitaciones serán extensivas al personal de las Municipalidades Provinciales y Distritales.

La Municipalidad de Huancayo, a través de su Gerencia de Desarrollo Social ha dispuesto que estas capacitaciones se extenderán a las organizaciones sociales y también vincularán la problemática de discriminación a los derechos humanos.

La Ordenanza Regional de Apurímac procura incidir en la educación que se imparte en colegios estatales y particulares, señalando que no deben existir contenidos, métodos o materiales pedagógicos que enseñen, promuevan o propicien actitudes discriminatorias o se asignen roles de subordinación o de superioridad a determinados grupos. Resulta una medida muy importante por cuanto en la educación peruana los negros y los indígenas siguen apareciendo de manera subordinada. Igualmente, subsisten percepciones machistas y racistas en muchos materiales educativos.

Cabe señalar que estas capacitaciones pueden ser muy limitadas frente a la acción de los medios de comunicación, que muchas veces mantienen y refuerzan

estereotipos discriminatorios por motivos raciales, sexuales o de lugar de residencia. Al respecto, solamente la Municipalidad de Andahuaylas ha precisado que la prohibición de cometer actos discriminatorios incluye a los medios de comunicación. En las demás Ordenanzas Integrales podría entenderse que estos se encuentran incluidos dentro de la prohibición de discriminar, debido a la referencia a "todos los aspectos" o "todos los ámbitos".

9. La Ordenanza Regional de Apurímac

El Gobierno Regional de Apurímac, algunos meses después que la Municipalidad de Abancay promulgó la primera Ordenanza Integral contra la discriminación, decidió ser el primer Gobierno Regional en enfrentar esta problemática a través de su propia Ordenanza y lo hizo de manera sumamente minuciosa, tomando en cuenta que a los Gobiernos Regionales corresponde regular una serie de problemáticas que van más allá del ámbito municipal.

La Ordenanza 017 señala además, que, cuando existan dudas sobre su aplicación, prevalecerá la norma más favorable para la protección de la víctima de discriminación⁴⁴.

9.1. Regulación en Materia Laboral

La Ordenanza 017 prohíbe restringir la oferta de empleo o limitar el acceso, el ascenso o la permanencia en un puesto de trabajo por algún criterio discriminatorio. De manera taxativa se prohíbe las exigencias de pruebas de embarazo o VIH, así como el establecer como impedimento para acceder a un puesto laboral ser padre o madre, una situación muy frecuente en algunos lugares del país.

Se dispone también la prohibición de incluir como requisito para la contratación la presentación de una fotografía reciente o "buena presencia", lo cual a nuestro criterio debería tomarse desde el Ministerio de Trabajo a nivel de una norma nacional, dado que estos dos requisitos tienen una frecuente carga discriminatoria.

Con la finalidad de ser más precisos, señala también que están prohibidas las diferencias discriminatorias en remuneración, viáticos, comisiones, capacitaciones, prestaciones sociales y en las demás condiciones laborales para trabajos iguales sobre la base de una causal discriminatoria. De esta manera, la Ordenanza llega a ser más precisa que el propio Decreto 019-2006-TR donde, en líneas generales, se señala que la discriminación en materia laboral es una falta grave.

9.2 Discriminación en los Centros Educativos

La Ordenanza señala que no se puede negar el ingreso, expulsar o aplicar sanciones disciplinarias o presiones a

43 Artículo 12. Debe precisarse que el procedimiento descrito se refiere a todas las infracciones posibles y no solamente a los casos de discriminación.

44 Artículo 2.

los estudiantes por razones discriminatorias y se incluye, entre éstas, apariencia física, vestimenta, que afecta a los más pobres que no pueden adquirir uniforme, creencias políticas o filosóficas, orientación sexual o identidad de género, así como sobre la base de la filiación o el estado civil de sus progenitores. Tampoco puede discriminarse a una estudiante por estar embarazada, como ya señala el Código del Niño y del Adolescente.

Se plantea que no se debe impedir el derecho a la educación sobre la cultura indígena y en quechua, a las personas campesinas pertenecientes a los pueblos quechuas. A nuestro modo de ver, debió expresarse este derecho con una formulación más positiva, en el sentido que la educación en Apurímac deberá transmitir contenidos de la cultura andina. Igualmente, creemos que no debería plantearse solamente un derecho de la población campesina. Nos parece también que resulta compleja la afirmación de “pueblos quechuas”, porque el concepto de pueblo implica determinadas características que no existen en la región.

La Ordenanza es la primera norma en el Perú que busca también enfrentar la discriminación religiosa en el ámbito educativo, estableciendo que queda prohibido obligar a los miembros de la comunidad educativa a asistir a actividades o clases religiosas en todos los niveles educativos. Este artículo evidentemente se refiere a la presencia de la religión católica en muchos centros educativos como obligatoria.

A nuestro modo de ver, se debería impedir esta práctica y permitirse a los estudiantes y docentes que lo deseen dejar de participar en ceremonias religiosas. El curso de religión podría mantenerse promoviendo que se enseñara de acuerdo a las religiones existentes en la clase. En todo caso, debería evitarse en todo momento el empleo de afirmaciones que puedan herir las susceptibilidades religiosas de algunos alumnos.

9.3. Discriminación en la Salud

Resulta fundamental que se haya abordado esta problemática, porque a diferencia de quien acude a una discoteca o una tienda, en este caso muchas personas se encuentran obligadas a acudir a las instalaciones médicas para curarse o tratarse y en los departamentos andinos muchas veces sufren diversas formas de maltrato por parte de médicos y enfermeras.

La Ordenanza Regional no se limita al trato que debe proporcionar el personal de salud, sino que prohíbe que se nieguen servicios médicos a una persona por razones discriminatorias, y también que se restrinja su participación en las decisiones sobre su tratamiento. Se hace una especial referencia a no limitar información o servicios sobre derechos reproductivos. En general, a los pobres o a los campesinos no se les permite una participación adecuada en las decisiones que conciernen a su propia salud porque se les menosprecia.

La Ordenanza contiene un artículo que, de ser aplicado, podría cambiar el destino de muchas personas al prohibir que se impida la atención a indigentes. Lamentablemente esta ha sido la práctica que hasta ahora genera que muchas personas pobres fallezcan, a veces en la puerta de los hospitales. A ello ayuda, claro, el escaso financiamiento que reciben los centros de salud y el hecho que toda atención médica se cobra, salvo la que existe en el Seguro Integral de Salud.

Debe señalarse que pertenecer a este seguro puede generar también un trato discriminatorio, porque los establecimientos de salud sienten que el paciente no va a aportar al local económicamente.

Se dispone también que está prohibido no proveer traductores para las personas que hablan el quechua como idioma materno y para las personas con discapacidad, refiriéndose probablemente a quienes necesitan emplear el lenguaje de señas. Hubiera sido más adecuado enfrentar la problemática de manera positiva como obligación de los centros de salud.

Otra norma que debió ser redactada de manera positiva se refiere a 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.

9.4. Personas con Discapacidad

En relación a esta problemática plantea el cumplimiento de la Ley General de Persona con Discapacidad, por lo cual que toda infraestructura que se construyó después de la promulgación de la citada norma deberá estar dotada de acceso, ambientes o corredores adecuados para personas con discapacidad. Según lo que hemos podido apreciar, esta norma todavía dista mucho de su cumplimiento, tanto en Apurímac como en la mayoría de departamentos del Perú.

Se dispone coordinar con la Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones, la Dirección Regional de Vivienda, Construcción y Saneamiento, y las Municipalidades, para la adecuación progresiva del diseño de las ciudades, especialmente en lo que se refiere a pistas y veredas, planteando la existencia de rampas y la adecuación del tamaño de las veredas para su uso por personas con discapacidad.

A nuestro modo de ver, el cumplimiento de estos artículos implicará diversos gastos por parte de las Municipalidades de Apurímac, puesto que las ciudades sido trazadas sin ninguna consideración hacia las personas con discapacidad. Las veredas son estrechas y muy elevadas, lo cual hace muy difícil que inclusive una persona anciana o con una discapacidad menor pueda movilizarse.

Se trata, por lo tanto, de comenzar a incluir a los discapacitados y sus derechos en una región del país donde las autoridades se han comportado como si no existieran.

Conclusiones

Las primeras Ordenanzas contra la discriminación aprobada en los últimos años pueden tener diversas imperfecciones, pero creemos que representan un avance fundamental para la construcción de una sociedad más justa y más humana. De haber comenzado enfrentando la discriminación desde el punto de vista de los consumidores, han ido avanzando para lograr políticas efectivas de igualdad real.

Se trata de un proceso incipiente, en el cual diversas municipalidades vienen comprometiéndose para enfrentar un problema que hasta hace poco era sistemáticamente negado. Es un proceso donde el aporte de la sociedad civil y la Defensoría del Pueblo han sido fundamentales para incidir en alcaldes, regidores y asesores.

El papel ahora de los impulsores de las Ordenanzas es lograr su efectiva aplicación en las distintas jurisdicciones. Se trata de una tarea en la que probablemente los retos sean permanentes 

Cuadro Comparativo de las Ordenanzas contra la Discriminación

Ordenanzas	Definición	Ampliación de causales ⁴⁵	Atención preferente	Protección a consumidores	Intervención del "órgano respectivo"	Multa	Revocatoria de licencia	Sanciones Preventivas	Declaración Jurada	Sanciones a funcionarios municipales
APURÍMAC										
Gob. Regional	Sí	Sí	Sí	Sí			Sí			Sí
Abancay	Sí	Sí	Sí							Sí
Andahuaylas		Sí ⁴⁶								Sí
AREQUIPA										
Arequipa		Sí		Sí		Sí	Sí			
Camaná	Sí			Sí		Sí	Sí	Sí	Sí	
Caylloma				Sí	Sí		Sí		Sí	
Cayma				Sí			Sí		Sí	
Cerro Colorado				Sí		Sí	Sí		Sí	
Islay				Sí	Sí		Sí			
Jacobo Hunter				Sí			Sí			
José Luis Bustamante y Rivero				Sí	Sí		Sí			
Mariano Melgar				Sí			Sí		Sí	
Mejía				Sí			Sí		Sí	
Miraflores				Sí		Sí	Sí		Sí	
Sabandía				Sí	Sí		Sí			
Samuel Pastor				Sí			Sí			
Yanahuara				Sí	Sí		Sí			
AYACUCHO										
Huamanga	Sí	Sí	Sí	Sí			Sí		Sí	Sí
Jesús Nazareno	Sí	Sí	Sí	Sí		Sí			Sí	Sí
San Juan Bautista	Sí	Sí	Sí							
JUNIN										
Acobamba				Sí			Sí			
Concepción		Sí		Sí			Sí			
Huancayo	Sí	Sí ⁴⁷	Sí							Sí
Jauja				Sí			Sí			
Tarma				Sí			Sí			
LAMBAYEQUE										
Chiclayo				Sí	Sí		Sí			
LIMA										
Magdalena				Sí			Sí			
Miraflores	Sí	Sí	Sí	Sí		Sí	Sí	Sí		
San Miguel				Sí	Sí	Sí	Sí		Sí	
PIURA										
Sullana	Sí	Sí	Sí	Sí			Sí	Sí	Sí	Sí

45 Se refiere a orientación sexual, condición social y económica, lugar de origen y residencia, condición de salud, edad y actividad.

46 No incluye la orientación sexual

47 No incluye actividad