

# ESTADO DE LA PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN PERÚ



Candelaria Ríos  
Indacochea



NICFI

Norway's International Climate and Forest Initiative



IWGIA

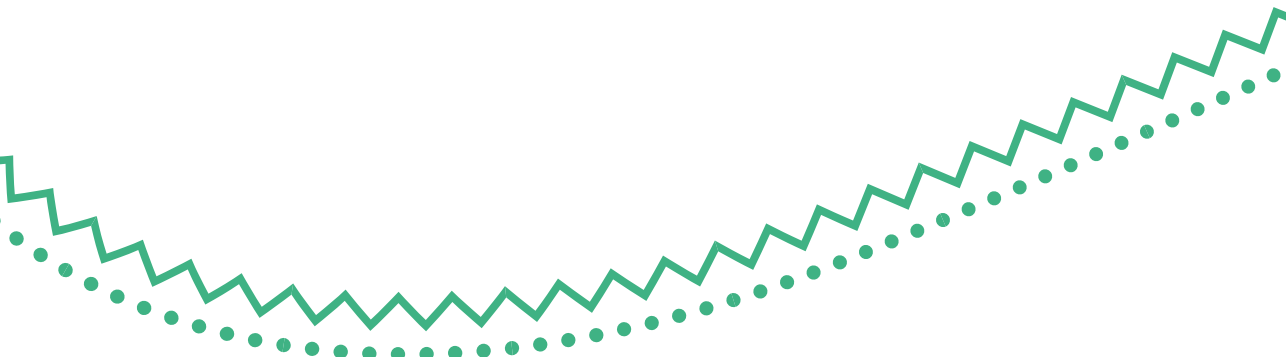
EQUIDAD

Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos



# ESTADO DE LA PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN PERÚ





Estado de la Participación y Representación Política de los Pueblos Indígenas en Perú

No está permitida la reproducción de este documento sin autorización

DERECHOS RESERVADOS  
Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos - EQUIDAD

AUTORA:  
Candelaria Ríos Indacochea

1era edición - 2020

---

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N°





# PRESENTACIÓN


El documento de Candelaria Ríos Indacochea preparado para el Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos – Perú EQUIDAD<sup>1</sup> realiza una revisión de la Participación y Representación Política de los Pueblos Indígenas en Perú. Esta revisión resulta oportuna en varios sentidos. En primer lugar porque está pendiente el debate del proyecto de ley N° 4542/2018-PE presentado por impulso de diversas organizaciones indígenas con apoyo de tres bancadas en el año 2019. Es también oportuna a la luz de la demanda creciente de una reforma constitucional que debe construir una sociedad plural que refleje la existencia de pueblos indígenas y de culturas diversas.

Muy recientemente se ha presentado el proyecto de Ley N° 6699/2020-CR Ley de Reconocimiento Pleno y Registro de la Personería Jurídica de Pueblos Indígenas u Originarios y Pueblos Afroperuanos que avanza en concretar la obligación del Estado peruano de reconocer a los pueblos indígenas como sujetos de derechos y concreta su registro. El asunto no es solo relevante en sí mismo sino que Este reconocimiento contribuirá a remover la opacidad con que el Estado peruano responde a las obligaciones con-

---

— 1. *La sido elaborado gracias al apoyo del International Work Group for Indigenous Affairs con recursos de la Agencia Noruega Norad, proyecto NICFI gestionado por Perú EQUIDAD.*





traídas a través de la ratificación del Convenio N° 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo. Así mismo, por esa vía, obliga a remover el sesgo estatal, que se plasma en numerosas normas, del exclusivo reconocimiento a las comunidades nativas y campesinas pese al reconocimiento establecido en el artículo 191 de la Constitución vigente.

Es también oportuno a la luz del anuncio que ha realizado la Comisión Inter Americana de Derechos Humanos de hallarse preparando un informe sobre el derecho a la autodeterminación que complementará los elaborados recientemente sobre las autonomía indígenas por la ex-Relatora Especial de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y el del Foro Permanente de las *Naciones Unidas* para las Cuestiones *Indígenas, con un enfoque regional*.

Esperamos que el acceso a este documento promueva la discusión acerca de la necesidad de asegurar una mejor representación política de los pueblos indígenas en orden a ampliar sus espacios de participación efectiva en los distintos niveles y sectores de gobierno y, con ello, garantizar de un mejor modo que las políticas públicas que los afectan, directa o indirectamente, respeten, protejan y garanticen de manera efectiva todos sus derechos humanos.

*Diciembre 2020*

*Frederica Barclay Rey de Castro  
Presidente de Perú EQUIDAD*





## CONTENIDO

<b>1. Introducción</b>	<b>9</b>
1.1. Ciudadanía, Participación y Representación	13
<b>2. Antecedentes Internacionales</b>	<b>21</b>
2.1. México:	23
2.2. Oaxaca:	23
2.3. Ecuador:	26
2.4. Colombia:	27
2.5. Bolivia:	29
2.6. Venezuela:	30
<b>3. Mecanismos de participación y representación política en Perú</b>	<b>33</b>
3.1. La obligación estatal de respetar, proteger y garantizar el derecho a la participación y representación política de los pueblos indígenas	33
3.2. Espacios de representación	38
3.3. Espacios de participación	72
<b>4. Impacto de la representación y participación indígena:</b>	<b>87</b>
<b>5. Demandas y propuestas</b>	<b>93</b>
5.1. Voz y decisión acorde a sus costumbres	93
5.2. Propuestas para mejorar e implementar el sistema de cuotas en las elecciones locales, regionales y legislativas	94
5.3. Propuesta para mejorar la participación efectiva en espacios del Ejecutivo.	103
<b>6. Conclusiones y Recomendaciones</b>	<b>107</b>
<b>Referencias Bibliográficas:</b>	<b>109</b>







## INTRODUCCIÓN

Este informe tiene por objetivo describir la situación del ejercicio del derecho a la participación y representación política de los pueblos indígenas y su impacto en el ejercicio de sus derechos humanos como punto de partida para promover un debate que tome en consideración la existencia de pueblos o naciones indígenas a quienes el Estado debe asegurar un sistema de representación política.

En el último Censo Nacional de Población (2017), casi un tercio de la población peruana se autoidentificó como perteneciente a un pueblo indígena u originario, sea andino o como amazónico. Pese a ello, y a que la participación política efectiva es una herramienta central para garantizar los derechos humanos de todas las personas, y de las personas que integran los pueblos indígenas en particular, las normas vigentes en Perú solo abordan de manera superficial la temática indígena.

De acuerdo con los resultados del Censo que se observan en las Tablas 1 y 2, la población indígena, agrupando a las categorías quechua, aimara, nativo de la amazonía, awajún, shipibo konibo y otros pueblos, equivale al **25.6%** de la población peruana, la que debiera estar representada en el Congreso, y en



otros estamentos de representación como los gobiernos regionales y locales. Sin embargo, no existen medidas que aseguren la representación legislativa, y en el caso de los gobiernos regionales y locales, se promueve solamente la postulación del equivalente al 15% de consejeros y regidores, respectivamente.

Tabla 1: Resultados descriptivos de las Categorías de Autoidentificación Étnica, censo 2017

CUADRO DE RESULTADO DE RECODIFICACIÓN DE LA PREGUNTA 25	
<p><b>Pregunta 25:</b>  <b>Por sus costumbres y sus antepasados, ¿Usted se siente o considera:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Quechua</li> <li>2. Aimara</li> <li>3. Nativo o indígena de la Amazonía</li> <li>4. Perteneciente o parte de otro pueblo indígena u originario</li> <li>5. Negro, moreno, zambo, mulato / pueblo afroperuano o afrodescendiente</li> <li>6. Blanco</li> <li>7. Mestizo</li> <li>Otro</li> </ol>	
Población indígena u originaria de los Andes	5 771 885
Quechua	5 179 774
Aimara	548 311
Parte de otro pueblo indígena u originario	43800

.....

Población afroperuana	828 894
Negro, moreno, zambo, mulato / pueblo afroperuano o afrodescendiente	5 179 774
Población indígena u originaria de la Amazonía	212 823
Nativo o indígena de la Amazonía	5 179 774
Otra autoidentificación	16 382 789
Blanco Mestizo Otro Cholo Culturas preincas Andinos Pueblos indígenas de otros países Trigueño Nikkei Tusan No sabe / No responde	5 179 774
<b>TOTAL</b>	<b>23 196 391</b>

— Fuente: Tomado de INEI, 2018.



Tabla 2: Población y porcentaje de los principales grupos por autoidentificación étnica, censo 2017

Autoidentificación étnica	Absoluto	%
Mestizo	13 965 254	60,2
Quechua	5 176 809	22,3
Blanco	1 366 931	5,9
Afrodescendiente	828 841	3,6
Aimara	548 292	2,4
Nativo o indígena de la Amazonía	79 266	0,3
Asháninka	55 489	0,2
Parte de otro pueblo indígena u originario	49 838	0,2
Awajún	37 690	0,2
Shipibo Konibo	25 222	0,1
Nikkei	22 534	0,1
Tusan	14 307	0,1
Otro	254 892	1,1
No sabe/No responde	771 026	3,3
Total	23 196 391	100,0

— Fuente: Elaboración a partir de los resultados del Censo Nacional 2017.



Asumida la democracia como la forma de gobierno en Perú, la primera Constitución de 1823 instauró los colegios electorales (de parroquia y de provincia) como organismos encargados de organizar los procesos electorales, con mandato vigente únicamente para tales comicios. Solo posteriormente, a partir de 1896 e inicios del siglo XX, se conformaron las Juntas Electorales, que incluían a representantes de los poderes ejecutivo y judicial. En ese periodo podían ejercer el derecho al sufragio solamente los ciudadanos varones mayores de 21 años que sabían leer y escribir. Esta medida impedía, en la práctica, el voto a los pueblos afroperuanos e indígenas, que en su mayoría no accedían a la escolaridad. El derecho al voto estuvo reservado para los varones hasta 1955, año en que las mujeres alfabetas mayores de 21 años adquirieron finalmente la totalidad de sus derechos políticos. La Constitución de 1979, dada con el retorno a la democracia luego de doce años de gobierno militar, es la que finalmente estableció el sufragio universal para varones y mujeres mayores de edad (18 a más), sin restricciones por condición civil, de letrado u otra, exceptuando la prohibición a policías y militares en actividad. Puede señalarse así que, de manera general, indígenas y afroperuanos tuvieron la capacidad plena de elegir (y ser elegidos) recién a partir de 1979 (Ríos, 2015).

## 1.1. Ciudadanía, Participación y Representación

La representatividad en democracia implica que en el marco de una serie de procedimientos, a través de elecciones, los ciudadanos delegan el poder político por un tiempo a determinadas personas con propuestas e ideologías. Es preciso recordar, en este contexto, que los conceptos de libertad y derechos humanos surgen al analizarse las formas de convivencia entre individuos, y de la necesidad de ordenar esta convivencia a través de leyes que la normen y de un ente (Estado) que vele por el cumplimiento de dichas leyes. Al formularse estas concepcio-



nes, sin embargo, se partía del imaginario de sociedades relativamente homogéneas, donde cada autor proyectaba sus presupuestos desde el conocimiento del mundo occidental, es decir, de *“su mundo”*. No obstante, la realidad es que las sociedades son heterogéneas y los Estados se componen también de diversos pueblos –originarios y/o migrantes– que reclaman igualdad de oportunidades, de libertades y derechos.

En un *modelo clásico*, la tarea del Estado es garantizar un espacio de acción para que las personas, en una situación de igualdad y libertad, desarrollen sus proyectos de vida. Si todas las personas están en situación de igualdad, el criterio de neutralidad obliga al Estado a respetar la pluralidad, sin promover ni favorecer ninguna concepción particular, pues violaría el principio de igualdad y no discriminación. En contraste, la *política*





*de la diferencia* reconoce que las personas no están en una situación de igualdad, y ello exige que el Estado proteja una serie de prácticas, tradiciones y valores para que todas las personas, incluyendo las que están en desventaja puedan alcanzar sus metas individuales y colectivas. La protección de los derechos y libertades individuales depende de su articulación a una concepción de vida buena o Buen Vivir.

*“El liberalismo es un particularismo que se disfraza de universalidad”*, escribe Ch. Taylor<sup>2</sup>. Al no reconocer las diversas posibilidades de constitución de la identidad se constriñe a las personas a entrar en un molde que no es suyo. Este liberalismo es, para muchas versiones de la política de la diferencia, el reflejo de una cultura hegemónica, no sólo inhumana, sino sumamente discriminatoria.

El canadiense Kymlicka (1996), quien se ha especializado en estudios sobre la ciudadanía y las minorías, postula que la libertad individual está ligada a la pertenencia a un grupo, puesto que las decisiones como personas libres se toman en el contexto de una determinada comunidad cultural. Kymlicka señala que no es posible que el Estado se declare neutral respecto a los grupos etnoculturales, ya que siempre se promueve la integración a partir de lo que él denomina “cultura societaria”, que sería una “cultura territorialmente concentrada con base en una lengua común usada en una amplia gama de instituciones sociales, tanto en la vida pública como en la privada”<sup>3</sup>.

En la acera de enfrente, se posiciona la *“democracia radical”*, propugnada principalmente por Chantal Mouffe, quien parte de la distinción amigo / enemigo de Carl Schmitt, y del reconoci-



— 2. Taylor, Charles (1993) *Multiculturalismo y “la Política del Reconocimiento”*, México: Fondo de Cultura Económica, p. 68.

— 3. Kymlicka, Will (1996) *Derechos individuales y derechos de grupo en la democracia liberal*. *Revista de Filosofía Moral y Política* N° 14:5-36.



miento de un ser o seres externos, ajenos a nuestra comunidad. Para esta autora, esta concepción del “otro” (el indígena frente al occidental, por ejemplo), no se debe entender como una relación que debe llevar a la reconciliación o a la unidad directamente. En cambio, entiende que esta diferencia implica una oposición o antagonismo, pues no puede existir un “nosotros” sin “ellos”, una identidad sin diferencia. En la formación de las identidades políticas, que son identidades colectivas, intervienen dimensiones afectivas (pasiones) y se construyen siempre en torno a un “nosotros” en oposición a un “ellos” que, no obstante, resulta ser una condición de posibilidad de la constitución del “nosotros”.



Las identidades indígenas emergen de una construcción distinta, pues – por ejemplo en el Perú – no han sido un continuo desde los tiempos prehispánicos sino que ya entonces existían diversas identidades entre pueblos que fueron sometidos por el



incanato en los Andes y la costa principalmente (Rostworowski 2009). Estas identidades se fueron *deconstruyendo* en la colonia, resistiendo desde la reproducción cultural durante ella y la primera república, para luego ser subsumidas bajo la identidad de clase durante la segunda mitad del siglo pasado, y emerger a fines de dicho siglo con discursos centrados en los derechos de los pueblos y la identidad “indígena” aún en un momento inicial y desigual de construcción.

Sin embargo, cuando se descarta un estatus común, unitario y unificador, el estatus de los sujetos colectivos debe ser concebido “como “parecidos familiares”, y su unidad debe ser vista como el resultado de una  **fijación parcial de identidades mediante la creación de puntos nodales**” Mouffe (2001) (el subrayado es propio). Los sujetos políticos y las identidades colectivas no son entidades que existan antes del proceso de identificaciones, del tipo que sean, sino su resultado.





Se ha sostenido que la ciudadanía es una condición por la cual se reconoce y garantiza a los individuos una serie de derechos, en función de los cuales ellos pueden hacer algunas cosas, impedir que les hagan otras y exigir que se les proporcionen ciertos bienes. En la misma línea Sinesio López (1997) asocia el concepto de ciudadanía al ejercicio de derechos, donde los peruanos han dejado de ser objetos de poder para transformarse en sujetos de derecho y de poder. No obstante persisten brechas profundas que permiten que pervivan en el país ciudadanos de primera -lamentablemente los menos- junto con los de segunda y hasta tercera clase.

La ciudadanía no es un estatus legal definido, sino que es un proceso que confiere identidad y punto de referencia a amplios sectores de la sociedad. Por esto, muchos grupos sociales se sienten excluidos de los procesos legales o de reconocimiento formal; ya sea por su situación económica o sociocultural, por cuestiones étnicas u orientación sexual; por esto se rescata el concepto de “ciudadanía diferenciada”

En esta perspectiva la ciudadanía no anula a las demás identidades, sino que es una identidad entre otras. Cabe señalar que puede haber tantas interpretaciones de ciudadanía como de democracia.

En cualquier caso, las reglas de un sistema electoral constituyen una de las decisiones institucionales más importantes para cualquier democracia. Sin embargo, esta no suele ser fruto de una reflexión y análisis. Estos sistemas han cargado por mucho tiempo con la herencia colonial. En la actualidad han aparecido en el horizonte En América Latina, al amparo de la normatividad internacional sobre derechos de los pueblos indígenas u originarios, principalmente el Convenio Internacional sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (1989) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas-



nas (2007) se vienen ensayando nuevas fórmulas para asegurar la representación de estos sectores. Estas fórmulas afirman la continuidad de las entidades étnicas en términos políticos a partir del derecho a la autodeterminación y desafían al mismo tiempo la falacia de la igualdad en el mestizaje.

Como señala la jurista indígena ecuatoriana Nina Pacari (2012), “La realidad jurídica de los países de la región limita una real representación desde este carácter identitario de los pueblos indígenas comúnmente reconocidos en las legislaciones como grupos “étnicos”. Las propuestas que vienen surgiendo en América Latina implican un salto cualitativo cuya implementación es compleja. Las características del contexto peruano, en particular el peso de discurso del mestizaje y el limitado reconocimiento jurídico que el Estado peruano da a los pueblos indígenas y sus expresiones individuales –las naciones. Pueblos y nacionalidades existentes– dificultan la utilización de argumentos empleados en otros contextos y para otras poblaciones, imponiendo el reto de generar una argumentación original. Existen pocos esfuerzos en ese sentido. Una revisión de las experiencias en desarrollo en algunos de estos países puede mostrar la complejidad existente, la variedad de respuestas y sugerir potenciales alternativas para garantizar la representación política de los pueblos originarios en el país





## ANTECEDENTES INTERNACIONALES

En la región se observan diversos y dispares avances para fortalecer la participación y la representación indígena, y en menor medida para la participación afrodescendiente. Estos avances se inician en la década de 1980, incluso antes de la aprobación del Convenio OIT N° 169 con el reconocimiento constitucional de la diversidad cultural en países como Guatemala, Nicaragua y Brasil, que continuaría luego de la ratificación de dicho tratado en Ecuador, Bolivia, Colombia, México y Perú, con el reconocimiento de la multiculturalidad o plurinacionalidad en las constituciones políticas.

Aylwin (2014) precisa que estas reformas estuvieron influenciadas por el pensamiento liberal y la idea de ciudadanía multicultural propuesta por Kymlicka. Esta misma influencia liberal se concretó en el diseño económico y de propiedad establecido en las mismas constituciones y legislación posterior. Dichas propuestas, impulsadas por el denominado *Consenso de Washington*, tienen un corte privatizador que otorga a los Estados (y no a los pueblos) el derecho de propiedad del subsuelo y su explotación, lo que originará algunas de las brechas de implementación de los derechos colectivos que se señalarán más adelante. Precisamente, frente a estas brechas, es que



las organizaciones y pueblos originarios empiezan a desarrollar estrategias para disputar espacios políticos, incluyendo su participación en procesos electorales.

Estos procesos, en los casos de Ecuador y Bolivia, se enmarcaron en reformas constitucionales importantes. En otros países como Colombia, Panamá y Paraguay han tenido lugar reformas constitucionales de que permitieron una apertura al reconocimiento de la multiculturalidad. Las reformas de Ecuador y Bolivia fueron más profundas y tuvieron como característica que fueron impulsadas por movimientos y partidos indígenas, por lo que no solamente se quedaron en el reconocimiento de la pluriculturalidad de sus estados, sino que validaron otros derechos de los pueblos indígenas que no habían sido reconocidos con anterioridad. Bolivia, dio un paso más en ese sentido, al cambiar su denominación al de Estado plurinacional, con el cual brinda a los pueblos originarios que lo conforman, el estatus de naciones, reconociendo la autonomía que les corresponde como tales. Asimismo, en México la reforma constitucional de 2001 reconoció a los pueblos indígenas el derecho a la libre determinación, brindando un marco constitucional orientado a garantizar la unidad nacional.

A continuación, se detallan las principales experiencias, la mayoría de ellas recogidas previamente por Nina Pacari (2012) y José Aylwin (2014). Cabe señalar que la fórmula de las cuotas indígenas presenta un tratamiento muy variado<sup>4</sup>.

---

— 4. *Una cuota, en términos de ejercicio de derechos políticos y de acciones afirmativas para equiparar asimetrías en el ejercicio de determinados derechos, significa asegurar la participación de grupos minoritarios en los procesos electorales. Como se verá más adelante, las cuotas no siempre son suficientes para asegurar el pleno ejercicio a elegir, ser elegidos y representados.*

## 2.1. México:

La Constitución política de este país no considera en la conformación del Congreso de la Unión (ni como diputados federales, ni locales) un porcentaje de representación indígena, por lo que su participación se da a través de partidos políticos, para lo que las diversas organizaciones indígenas negocian con los partidos para alcanzar un puesto expectante en las listas de candidatos del PRI o del PRD. Ello, en el marco de la legislación sobre participación política desarrollada desde el 2005, y la delimitación de distritos electorales federales que incorporan criterios etnolingüísticos. 28 distritos cuya población indígena supera el 40%, y 803 de 2428 municipios son considerados indígenas.

Aunque la representación indígena en el Congreso mexicano se ha incrementado desde el año 2003, quienes logran un escaño, luego deben negociar al interior de las bancadas que conforman, las que no incluyen en sus agendas la problemática de los pueblos indígenas.

En este contexto de mayor presencia indígena en los municipios, destaca Oaxaca, donde conviven quince pueblos indígenas, y cuya Constitución local les reconoce el derecho a ser elegidos por los usos y costumbres de los mismos pueblos, es decir que las autoridades municipales son elegidas a través del sistema de elección de los pueblos indígenas. Se presenta a continuación un mayor análisis de este caso mexicano:

## 2.2. Oaxaca:

Se examina este caso por la particularidad de su propuesta. Entre los antecedentes de este proceso, cabe destacar que los pueblos originarios que conformaban este municipio no se sentían representados, motivo por el cual iniciaron una serie de acciones judiciales que los condujeron hasta la Sala supe-



rior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>5</sup> que reconoció a los demandantes la protección de sus derechos políticos y por ende el derecho de votar por sí mismos. Los demandantes cuestionaron la vulneración del artículo 35° de la Constitución mexicana<sup>6</sup> referido de la prerrogativa ciudadana de votar y ser votados para los cargos de elección popular, puesto que desde tiempos inmemoriales los pueblos indígenas habían aplicado sus propios usos y costumbres para elegir a sus autoridades municipales a través de asambleas generales. Un derecho que es reconocido en el Convenio OIT N° 169, conforme al cual los pueblos indígenas tienen el derecho de elegir a sus representantes de conformidad con sus propios procedimientos (Art. 18), a elegir la composición de sus instituciones de conformidad con sus propios procedimientos (Art. 33), y a mantener sus estructuras institucionales (Art. 34).

- 
- 5. *Este reconocimiento fue producto del Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. En realidad es una serie de resoluciones de la Sala Superior del Tribunal Electoral, recogidas por Gonzales y Martínez (2011) que en conjunto crean las condiciones para el ejercicio del derecho civil a elegir según sus usos y costumbres.*
- 6. *El artículo 35° de la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos señalan que: “Son derechos de la ciudadanía:*
- I. Votar en las elecciones populares;*
  - II. Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;*
  - III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;*
- (...)*
- VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional (...)*”



González y Martínez (2011) resalta de esta experiencia la importancia de incorporar los usos y costumbres de los pueblos como parte integral de su derecho al voto y ejercicio ciudadano:

“(...) la incorporación constitucional de derechos a estos sujetos no equivale a pretender crear un ámbito jurídico propio y exclusivo de la realidad indígena, desvinculado del ordenamiento jurídico general, ni perpetuar o reinstaurar viejas desigualdades, pues conforme a las bases fundamentales y a las reglamentarias de las entidades federativas, los pueblos, comunidades y miembros indígenas se encuentran en aptitud de autodeterminarse social y políticamente en esferas distintas, puesto que el ámbito de incidencia únicamente se da en el seno de la colectividad, o bien, puede impactar incluso en instituciones propias de la organización estatal configurada por la Constitución federal, como es el municipio.”

Por lo anterior, en las elecciones municipales que tengan por objeto la elección de representantes de un pueblo o comunidad indígena para la integración de un ayuntamiento, debe necesariamente aplicarse en el proceso comicial los usos y costumbres propios de la comunidad sin que, para ello, tengan que seguirse escrupulosamente los principios rectores y organizacionales de toda elección contemplados en la Constitución, por tratarse de un caso de excepción contemplado por la misma Ley Fundamental, lo que tampoco significa que merced al ejercicio de este derecho constitucional, puedan convalidarse situaciones o conductas tendentes a perpetuar o reinstaurar viejas desigualdades que tradicionalmente han perjudicado a individuos o minorías pertenecientes a los conglomerados indígenas.”



## 2.3. Ecuador:

La legislación electoral ecuatoriana no incorpora sistemas de cuota en las elecciones, sino que canaliza la participación electoral indígena a través de los partidos políticos, movimientos políticos y candidatos independientes. Para responder a este desafío, los pueblos indígenas se conformaron el Movimiento Político *Pachacutik*, de composición plural, con el que entraron en el terreno de la competición política, en alianzas con fuerzas de centro e izquierda. El Movimiento Pachacutik canalizó a través de sus candidatos la representación indígena ante el parlamento, lo que permitió la elección de algunos representantes en el Congreso, que si bien eran pocos, lograron figurar en los directorios gubernamentales como “representantes por los pueblos indígenas, afroecuatorianos y sindicatos”.

Pacari considera que la aplicación de una cuota étnica en Ecuador sería inviable, porque para que se dé una real representación indígena en dicho país previamente debería darse “una reforma política que contemple el carácter identitario como una de las formas de acceso a la representación (...) Esto implicaría no solo una innovación sino una ampliación y fortalecimiento de la misma democracia y un acercamiento a una representación más acorde con la realidad” (Pacari, 2012). Dicho mecanismo debería contemplar una representatividad proporcional a la población indígena.

Un avance importante para la representación indígena en Ecuador, no obstante, es la disposición que establece que en las parroquias (distritos) rurales en las que la mitad de los electores estén organizados en comunidades, estas elijan a los miembros de sus juntas parroquiales de acuerdo con sus propios sistemas de elecciones. Es decir en asambleas en vez del sufragio secreto.



## 2.4. Colombia:

En este país, se observan políticas diferenciadas, tanto para la población indígena como para la población afrodescendiente, cuyos rasgos se detallan a continuación:

### **Población Indígena:**

En la Constitución Política vigente se consideran dos senadores elegidos por comunidades indígenas en una circunscripción nacional especial; mientras que, en lo que respecta a la Cámara de Representantes, la elección se da mediante circunscripciones territoriales y especiales, pudiéndose establecer por ley una circunscripción que garantice la participación de Representantes de grupos étnicos. No obstante ser disposiciones avanzadas, Pacari observa algunas limitaciones como la falta de una proporcionalidad entre el porcentaje poblacional indígena y la “cuota” de dos senadores, lo que estaría afectando negativamente el número real de representantes al que tienen derecho los pueblos indígenas. Especialmente cuando son varios los pueblos indígenas y su representación directa se ve limitada por este motivo. Ante estas deficiencias, Pacari propone compensarlas con las representaciones que se logren por la vía de las circunscripciones territoriales o especiales, para lo que se requiere que se incorpore en la legislación un sistema propio de elección de los pueblos indígenas, puesto que la participación electoral por vía de los partidos políticos no permite su adecuada participación como pueblos, ni su desarrollo, pues el ideario de los partidos no es usualmente compatible con el de los pueblos indígenas.

### **Población afrodescendiente:**

A través de la Ley N° 649 del 2001 se reservó dos escaños en la Cámara de Representantes del Congreso Colombiano para la población afrocolombiana, la misma que está enmarcada en



la Constitución de Colombia de 1991 como parte de la representación de “grupos étnicos” y sus territorios. El artículo 176 reconoce a las comunidades afrocolombianas, y los artículos 329 y 330 disponen la participación de las comunidades para la conformación de las entidades territoriales, aplicables tanto para comunidades indígenas como para las afrocolombianas. Estos derechos constitucionales han sido refrendados en diversas sentencias de la Corte Constitucional de Colombia entre los años 1996 y 2003 a partir de demandas generadas por las propias organizaciones afrocolombianas. Pese a que en Colombia la población afrodescendiente está ubicada en espacios geográficos específicos y reconocidos, lo que debiera facilitar la implementación de las cuotas, estas no son proporcionales respecto al total de la población implicada. Para corregir esta limitación se planteó en Colombia un Proyecto de Ley de cuotas para afrodescendientes en cargos decisoros que preveía esta proporcionalidad numérica entre población y representantes; sin embargo el proyecto de Ley, presentado por el Senador Baena en el año 2012, que fue revisado en el 2017, actualmente se encuentra archivado.





## 2.5. Bolivia:

La actual Constitución boliviana establece en su artículo 148<sup>o</sup>7 que cada departamento tendrá cuatro senadores, pero no reconoce una cuota de estos para los pueblos indígenas, por lo que al igual que en otros países de la región la participación política y electoral de los miembros de pueblos indígenas para acceder a los distintos niveles de representación debe darse por medio de los partidos políticos; los mismos que, para tal efecto, incorporan en sus listas a candidatos indígenas. El artículo 147<sup>o</sup> de la actual Constitución boliviana señala:

- I. En la elección de asambleístas se garantizará la igual participación de hombres y mujeres.
- II. En la elección de asambleístas se garantizará la participación proporcional de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.
- III. La ley determinará las circunscripciones especiales indígena originario campesinas, donde no deberán ser considerados como criterios la densidad poblacional, ni la continuidad geográfica.”

La Ley del Régimen Electoral boliviano, por su parte, prevé la presencia de personas de origen indígena originario campesino en las diversas instancias de representación local, parlamentaria y de justicia. Asimismo, el artículo art. 4<sup>o</sup>, inciso j) referido a los Derechos Políticos, incorpora el “ejercicio de la democracia comunitaria según normas y procedimientos propios de las na-



— 7. “Artículo 148 I. La distribución del número de circunscripciones uninominales, así como la delimitación territorial de éstas, será determinada por la ley, que tendrá en cuenta el número de habitantes establecido en el último censo estatal, con base en los criterios de extensión territorial, continuidad geográfica y afinidad cultural. II. En la elección de asambleístas se garantizará la igual participación de hombres y mujeres.”



ciones y pueblos indígena originario campesinos.” Esta misma ley en su artículo 57° relativo a “la distribución de escaños”<sup>8</sup>, reserva siete escaños para las circunscripciones especiales, reconociendo a determinados pueblos por departamento, incluyendo a los afro bolivianos en La Paz.

Cárdenas (2011) señala que en Bolivia el incremento de representantes hombres y mujeres indígenas fue el fruto de varios factores. Entre ellos, la modernización de los sistemas políticos y electorales del país para acoger la creciente presión de la demanda social, política y étnica de inclusión. Basado en ello, Cárdenas urge a continuar con la reforma de los partidos políticos, las normas electorales, el mejoramiento de la cultura democrática y la modernización de las instituciones democráticas.

## 2.6. Venezuela:

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, promulgada en 1999 prevé la participación de los pueblos indígenas en su artículo 125° que indica lo siguiente:

“Los pueblos indígenas tienen derecho a la participación política. El Estado garantizará la representación indígena en la Asamblea Nacional y en los cuerpos deliberantes de las entidades federales y locales con población indígena, conforme a ley”

No obstante, no incluye una cuota para canalizar la participación indígena, tal como ocurre en los demás casos examinados; cabiendo destacar que, a diferencia de Ecuador y Bolivia, en Venezuela las organizaciones indígenas tienen un menor protagonismo político.

---

— 8. Ver los cuadros del Artículo 57° por jurisdicción en el siguiente enlace: <https://pdba.georgetown.edu/Electoral/Bolivia/Ley26-2010.pdf>



Concluyendo este somero examen de la situación que impera en este aspecto en nuestra región, puede deducirse de los casos analizados que el camino de un reconocimiento pleno de la participación política de los pueblos indígenas es aún incipiente y resta mucho por avanzar. Asimismo, advertir que aún quienes están a favor de las cuotas reconocen serias limitaciones en la aplicación de estos mecanismos, que - como se señaló - vienen de una tradición multiculturalista en países donde las minorías étnicas no solo son minorías por la relación de poder, sino también cuantitativamente, lo que facilita su implementación en la práctica. Para el caso de los pueblos indígenas de Latinoamérica, siendo estos mayoría, los mecanismos establecidos en la región para la implementación de este derecho enfrentan mayores dificultades al definir al sujeto de derecho, que es definido a partir de su adscripción a un territorio, organización o por la lengua materna.

Los pueblos indígenas en América Latina han construido su propia propuesta de interculturalidad en la práctica, y luego esta ha sido recogida por la academia. En esta práctica, son diversas las estrategias de organización e incidencia que han incorporado en sus luchas. Por su parte, los pueblos afrodescendientes en América Latina han observado con mayor atención el proceso afroamericano estadounidense, e intentado imitarlo, aunque aún sin alcanzar los logros que este obtuvo en relativamente pocas décadas. Algunos factores como la inexistencia de un racismo explícito que cohesionara a los afro-latinoamericanos, las diferencias en la construcción de los Estado-nación, así como y las tradiciones democráticas precarias de la región, podrían explicar este muy limitado avance.





# MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN PERÚ

## 3.1. La obligación estatal de respetar, proteger y garantizar el derecho a la participación y representación política de los pueblos indígenas

Los derechos políticos, entendidos como los derechos de los ciudadanos a participar en la dirección de asuntos públicos, de votar y ser elegidos en elecciones periódicas, y de tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones de su país, están recogidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) en su artículo 25 y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) en su artículo 23.

Ambos instrumentos internacionales, ratificados por el Perú, comparten reconocimientos comunes:

- El derecho a *participar en la dirección de los asuntos públicos*, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.
- El *derecho a votar* (voto activo) y *ser elegidos* (voto pasivo) en elecciones periódicas, auténticas, realizadas



- por *sufragio universal e igual* (voto universal) y que el voto sea secreto, garantizando la libre expresión de la voluntad de los electores.
- El derecho de acceso a las *funciones públicas* en condiciones generales de igualdad.

El PIDCP proscribire en su artículo 25 (en conexión con su artículo 2) toda restricción y limitación que se base en “[...] raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”. La CADH, por su parte, dispone en su artículo 23 que los únicos supuestos en los cuales se pueden establecer limitaciones al ejercicio de participación política son razones de “[...] edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”, no siendo aceptables otros criterios.

El Estado peruano ha suscrito y ratificado la CADH y se ha sometido a la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) desde 1981, fecha en la cual reconoció su competencia contenciosa conforme al art. 45 del referido instrumento. La Corte se ha pronunciado en lo relativo al principio de no discriminación y su relación con la participación política. Para ella, tal principio “[...] posee un carácter fundamental para la salvaguardia de los derechos humanos tanto en el Derecho Internacional como en el interno; se trata de un principio de derecho imperativo [...]”. Como consecuencia de ello, la Corte Interamericana ha referido que “[...] los Estados tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, eliminar las regulaciones de carácter discriminatorio, combatir las prácticas de este carácter y establecer normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva



igualdad ante la ley de todas las personas”<sup>9</sup>. Ha subrayado, asimismo, solo se asegura el derecho a la participación política sin discriminación cuando “[...] el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos los dichos derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación”<sup>10</sup>.

En lo que hace al derecho a la participación política como un derecho individual y colectivo de los pueblos indígenas, este se encuentra también reconocido en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT (igualmente ratificado por el Perú, en 1994), que establece que: *“Los gobiernos deben establecer los medios a través de los cuales los pueblos indígenas puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que los conciernen”*.

La Asamblea General de las Naciones Unidas, por su parte, ha proclamado que, los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación y, en consecuencia, a establecer libremente su condición política y perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural; y, tal como lo reconoce el artículo 4 de su Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, “los pue-

- 
- 9. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A, no 18, párrafo 88; Condición jurídica y derechos humanos del niño. Opinión consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A, no 17, párrafo 44; y Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización. Opinión consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984. Serie A, no 4, párrafo 54.*
- 10. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Yatama Vs. Nicaragua. Sentencia sobre el fondo del 23 de junio del 2005, párrafo 195.*



blos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.”

El artículo 5 de la Declaración dispone, asimismo, que: “Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado”. Y su artículo 18 agrega que “Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos”.



Dado que esta participación política de los pueblos indígenas en nuestro ámbito nacional se concreta mediante la participación de estos dentro de instituciones como el Congreso de la República, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales etc., corresponde al Estado peruano garantizar que dicha participación se de en las mismas condiciones que otros sectores



de la población. Una noción que el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los pueblos indígenas ha recalcado al afirmar que el derecho a la participación implica, la participación de los pueblos indígenas en los procesos electorales, en los procesos parlamentarios y en otros asuntos públicos de incidencia general<sup>11</sup>.

La Constitución peruana reconoce el derecho al sufragio en su artículo 31<sup>12</sup>. Siendo que el Estado peruano al suscribir y ratificar la CADH ha asumido el compromiso internacional de adecuar su normativa interna en todos sus niveles a los estándares mínimos garantizados por la Convención, se encuentra correlativamente obligado a velar porque esta normativa no trunque,

- 
- 11. *Comentarios del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas en relación con el documento titulado: Propuesta de gobierno para nueva normativa de consulta y participación indígena de conformidad a los artículos 6° y 7° del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo, Chile. Noviembre de 2012, párr. 29. Disponible en: <http://unsr.jamesanaya.org/docs/special/2012-11-29-unsr-comentarios-a-propuesta-reglamento-consulta-chile.pdf>*
- 12. *Constitución Política del Perú, Artículo 31 (Participación ciudadana en asuntos públicos): "Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica. Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación. Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil. Para el ejercicio de este derecho se requiere estar inscrito en el registro correspondiente. El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esa edad. La ley establece los mecanismos para garantizar la neutralidad estatal durante los procesos electorales y de participación ciudadana. Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos."*



obstruya o imposibilite el ejercicio de los derechos reconocidos a los pueblos indígenas pues de no hacerlo estaría contraviniendo la CADH. Un tratado que, como el PIDCP, hace parte del ordenamiento jurídico peruano como consecuencia de lo instruido por el artículo 55 de la Constitución según el cual “Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional”, y los derechos reconocidos por las normas constitucionales, como lo establece la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución, deben interpretarse “de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú”.

Entre los derechos que deben interpretarse de acuerdo con lo establecido en el PIDCP, la CADH, el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, se encuentra precisamente el mencionado artículo 31 de la Constitución que señala que

“Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica.”

### 3.2. Espacios de representación

#### **Evolución del derecho a elegir y ser elegidos:**

A inicios del siglo XIX el voto era de carácter capacitario, reservado solo para los varones mayores de 21 años alfabetos. Aun-



que en apariencia se hablara de un voto universal masculino, el condicionante de la limitación legal de ser letrado para votar terminaba bloqueando drásticamente el ejercicio del voto indígena y afroperuano, puesto que, al no haberse masificado la educación, dicha población era mayoritariamente iletrada, siendo que aún hoy en día la mayor incidencia del analfabetismo afecta a hombres y mujeres indígenas. En 1895, se modificó esta norma, permitiendo el voto a todos los contribuyentes, es decir a los que pagaban impuestos, lo que según Paniagua (2003:69-70) permitió ampliar el cuerpo electoral, pues incluía por primera vez a indígenas que ostentaban la condición de contribuyentes o propietarios.

A lo anterior se suma el hecho de que el voto no era obligatorio, y eso no cambió hasta 1915 cuando se impuso una multa de hasta 10 libras a los miembros de las juntas electorales que no concurrieran el día de la elección. No fue sin embargo hasta 1931 que se dispuso que todo elector estaba obligado a votar, y que de no hacerlo sería multado (Paniagua, 2003). Debiendo destacarse que, aún en ese contexto, incluso antes durante el período del boom cauchero, las condiciones de explotación en las haciendas andinas no brindaba las garantías para que los indígenas ejercieran su derecho a un voto libre y voluntario.

En 1955 accedieron al voto las mujeres letradas mayores de 21 años, aunque no ejercieron dicho derecho hasta las elecciones municipales de 1963. Antes, en 1933, se reconoció el derecho de estas a votar en las elecciones municipales, pero solamente las mujeres casadas o madres de familia, aunque fueran menores de edad; lo que da cuenta de una visión de la ciudadanía femenina vinculada estrictamente al rol reproductivo que les fue asignado socialmente, y no como un derecho civil y político.

Finalmente, fue con la Constitución de 1979 que se estableció el sufragio universal para varones y mujeres mayores de edad (de 18 años a más), sin restricciones por condición civil, de letrado u



otra, exceptuando la prohibición a policías y militares en actividad. Posteriormente, se devolvió a los miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales la capacidad de votar que les fuera retirada con la Constitución de 1979, y luego continuó la prohibición en la de 1993, modificándose posteriormente en ese extremo, de modo que desde el año 2006 el voto de este sector de la ciudadanía se desarrolla aunque con algunas dificultades prácticas.

Puede señalarse que, de manera general, las y los indígenas tuvieron la capacidad plena de elegir (y ser elegidos) solo a partir de 1979, sin restricciones expresas. Sin embargo, hasta el día de hoy, siguen siendo tangibles algunas barreras para el ejercicio pleno y libre de su derecho al voto, tales como las limitaciones lingüísticas, las distancias y costos de traslado a los centros de votación, el limitado acceso a la información y la persistencia de diversas formas de presión vinculadas a la violencia (política y del narcotráfico) y la economía.

Respecto al derecho a ser elegidos, apenas se han contabilizado cuatro periodos legislativos con presencia de congresistas que se autoidentifican abiertamente como indígenas y llevan una agenda como tales<sup>13</sup>. En cada periodo se contó con un máximo de dos o tres representantes indígenas sobre un total de 130 curules. Estos congresistas indígenas no siempre actuaron coordinadamente entre sí, respecto a una presencia del 30% respecto a la población peruana.

---

— 13. *Se considera la autoidentificación étnica como criterio, y no una identificación exógena conforme a los derechos de los pueblos. Adicionalmente, se considera el criterio de la agenda indígena, pues como se detallará más adelante, de acuerdo a los hallazgos de Ríos (2014), esta es una demanda y condición expresada por los grupos representados.*

## Políticas afirmativas y cuotas electorales

La evidente desproporción de la representación indígena en los espacios representativos en función de su tamaño poblacional da cuenta de una situación de desigualdad en el ejercicio del derecho a ser elegidos. Para lograr una “mayor” igualdad, Sartori (1993) propone que se opte por (a) una igualdad mayor que englobe a las demás, (b) que sea consiga una igualdad mayor mediante la adición de los diversos tipos de igualdad, o (c) que el aumento de la igualdad se obtenga equilibrando mejor las desigualdades.

Su primera tesis es la comúnmente aceptada, pero al final genera mayor desigualdad, puesto que al final prevalece una “igualdad” sobre el resto, ignorando las particularidades de los individuos y grupos. La segunda tesis admite que no existe una igualdad esencial única y busca una sumatoria que incluya a todos, sin embargo, no conduce de manera inequívoca a la igualdad de oportunidades en las condiciones preexistentes de distribución inequitativa del poder. Mientras que el tercer postulado propone un sistema de compensaciones recíprocas entre desigualdades, con lo que “la igualdad resulta del juego de acciones y reacciones de un sistema de libertades-igualdades diseñado para compensar y neutralizar las disparidades entre sí” (Sartori, 1993:436).

Como se aprecia, estos postulados se nutren tanto de la teoría del multiculturalismo como de la tesis liberal de la igualdad; sin embargo, el tercer planteamiento no obstante dar un salto cualitativo al querer compensar las inequidades, se enfoca en el síntoma del problema y no en sus causas.

Este último se expresa en el “Derecho Antidiscriminatorio”. María Ángeles Barrére (1997) sitúa el origen del “Derecho Antidiscriminatorio” en los Estados Unidos, ligado a las reivindicaciones afroamericanas, como una respuesta a las particularidades



sociales, jurídicas y políticas de EEUU. Fue el Tribunal Supremo norteamericano quien dio impulso a dichas reivindicaciones al interpretar y aplicar las normas existentes.

Además de estos aspectos de orden legal y jurídico, influyeron también en la formación del Derecho Antidiscriminatorio las teorías del trato desigual (unequal treatment) y del impacto desigual (uneven impact). La primera se basa en una concepción de igualdad como igualdad de trato (como prohibición a la discriminación intencional), mientras que la segunda se concibe como igualdad de oportunidades, que toma en cuenta las consecuencias discriminatorias que una determinada práctica pueda tener. En estos casos el demandante no tiene que probar la intención del demandado.

El Derecho Antidiscriminatorio abarca desde actuaciones encaminadas a detectar la discriminación a aquellas otras dirigidas a eliminarla socio-estructuralmente. Entre estas últimas destacan las políticas de acción afirmativa (“affirmative action policy”). Estas políticas surgen ligadas al concepto de “igualdad de oportunidades”, y vinculadas especialmente al ámbito laboral, aunque luego rápidamente extrapoladas al ámbito educativo.

Aunque algunos emplean ambas denominaciones indistintamente, existen algunas diferencias en sus implicancias legales y orígenes:

La noción de “Acción Positiva/Afirmativa” deriva del término estadounidense affirmative action, referido a la promoción que tiene por objeto establecer la igualdad entre etnias eliminando las desigualdades de hecho.

La “Discriminación Positiva/Inversa” es una variedad de la acción positiva, desarrollada principalmente en Europa en el marco de la igualdad de género. Algunas de sus formas típicas son:



- Sistemas de cuotas (reserva rígida de un número o porcentaje mínimo garantizado de plazas para el grupo desfavorecido).
- Los tratos preferentes (atribuyendo, por ejemplo, puntos o calificaciones especiales a los grupos a los que se quiere favorecer).

Para efectos del presente documento se emplearán los términos de “acción afirmativa” y “acción positiva”, aludiendo a sus formas concretas de manifestación de manera directa como el caso de las “cuotas”.

El fundamento de las cuotas electorales está dado por la relación entre igualdad formal y material, ya que, pese a haber igualdad formal entre la mayoría y los grupos vulnerabilizados, no existe todavía una efectiva igualdad material. Esta medida busca que mediante la imposición de una composición equilibrada entre los grupos (mayoritario y discriminado) en las listas de los partidos, se logre una mayor igualdad sustancial en el acceso a los cargos públicos (Aquino, 2011).

A este respecto, Peschard (2012) diferencia tres tipos de cuotas y dos modalidades de ordenamiento:

### **A. Tipos de cuotas:**

- a. Constitucionales: Se consagran en el ámbito de las leyes fundamentales, preferentemente Constituciones.
- b. Legislativas: Establecidas en leyes. En América Latina las cuotas de género están previstas en las leyes electorales.
- c. Cuotas de partidos políticos: Algunos partidos políticos utilizan el sistema de cuotas en sus procedimientos de selección de cargos internos.



## B. Modalidades de ordenamiento:

- a. Obligatorias: El porcentaje debe asignarse de una determinada manera; tanto en la lista de candidatos titulares como de suplentes, especificando la alternancia o su secuencia (por ejemplo, de cada tres candidaturas, una para mujeres). Asimismo, prevén sanciones (multas, etc.) en caso de que no se cubran los puestos de la manera establecida.
- b. Indicativas: Está establecido el porcentaje sin especificar la manera de satisfacerlo. Se deja a las cúpulas partidarias un amplio margen de discrecionalidad para colocar las candidaturas de mujeres en cualquiera de los lugares de las listas, cuando no en el espacio de los suplentes. Ejemplos: En México, Brasil y Panamá las leyes no especifican la ubicación de las mujeres en la lista. En Perú la Ley N° 31030 de julio del 2020 establece la alternancia de género en las listas para las elecciones legislativas, norma que se aplicará a partir de las elecciones del 2021<sup>14</sup>. Sin embargo, mientras se continúe aplicando paralelamente el “número preferencial” no tiene tendrá el efecto esperado.

El diccionario jurídico de Guillermo Cabanellas (en Pacari, op.cit.) define la cuota como “Parte determinada y fija que corresponde dar o percibir a cada uno de los interesados en un negocio, suscripción, empréstito, etc....” Dicho de otra manera, por “cuota étnica” entenderíamos que es la porción o es la parte o porcentaje que corresponde, en el caso materia del análisis, a la representación indígena a base del carácter identitario y número poblacional, en directa concordancia con la población nacional o local.



— 14. Ley N° 31030 Ley por la que se modifican normas de la legislación electoral para garantizar paridad y alternancia de género en las listas de candidatos.



Otro mecanismo existente asociado a las cuotas, menos popular pero más efectivo en los resultados es la **reserva de escaños**, el que puede ser utilizado para asegurar la representación de grupos minoritarios específicos en la legislatura. Existen escaños reservados para minorías étnicas o religiosas claramente identificadas en países tan diversos como Colombia (comunidades negras), Croacia (minorías húngaras, italianas, checas, eslovacas, rutenias, ucranianas, alemanas y austriacas), la India (tribus y castas), Jordania (cristianos y circasianos), Níger (tuareg), Nueva Zelandia (maori), Pakistán (minorías no musulmanas), Palestina (cristianos y samaritanos), Samoa (minorías no indígenas), Eslovenia (húngaros e italianos) y Taiwán (comunidad aborígen).

Sin embargo, debido a las dificultades de su implementación y su naturaleza polémica, las medidas de escaños reservados se aplican en América Latina solo con respecto a grupos indígenas originarios, campesinos en Bolivia, y de mujeres en Brasil de manera relevante, sin considerar la posibilidad de otros grupos como migrantes o jóvenes (Medina, 2010).

Los representantes para ocupar estos escaños reservados son usualmente elegidos de la misma forma que otros represen-



tantes, pero en ocasiones los eligen únicamente los miembros de las comunidades minoritarias especificadas en la ley, para lo que se requiere una lista comunitaria.

Actualmente, el sistema electoral peruano ha incorporado los sistemas de cuotas en listas como forma de acción afirmativa, para asegurar la participación en elecciones de mujeres, jóvenes e indígenas. En los tres casos, se tratan de cuotas en listas, por lo que aunque aseguran su participación, al no haber escaños reservados, estas medidas no garantizan que finalmente sean elegidos y ocupen un cargo de representación.

- a. **Cuota de Género:** A partir de las elecciones del 2021 no menos del 40% de los participantes en las listas de candidaturas electorales al Congreso deben ser mujeres,. En el nivel regional y municipal, no menos del 30%. Si bien no se habla exclusivamente de las mujeres, el sentido de la norma fue promover la participación femenina y la equidad de género.
- b. **Cuota de Jóvenes:** La Ley N° 28869, denominada Ley del Concejal joven (2006), estipula que no menos del 20% de los participantes en las listas municipales deben ser menores de 29 años. Este tipo de cuota es particular ya que solamente se aplica en las elecciones de concejos municipales. No existen cuotas generacionales para otros cargos de elección popular.
- c. **Cuota para Comunidades Nativas:** Les corresponde ocupar el 15% de las listas regionales y municipales en ciertas jurisdicciones específicas (comunidades nativas y campesinas) de acuerdo con la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales y a las Resoluciones N° 370-2010-JNE, 270-2014-JNE y 088-2018-JNE. Su principal efecto ha sido dispersar el voto indígena.



Como se aprecia, los únicos espacios para los que existen medidas para promover la participación de ciudadanas y ciudadanos indígenas son los que prevén que vayan como integrantes de listas para ocupar los cargos de regidores municipales y consejeros regionales.

Un líder o lideresa indígena puede postularse también con alcalde/sa o regidor/a, debiendo competir en las mismas condiciones que un postulante no indígena, pues para este cargo no existen medidas de acción afirmativa. De hecho, se tienen varios casos de alcaldes y alcaldesas indígenas gracias a su arraigo popular que les confirió la votación necesaria.

Como se ha señalado respecto del tema de las cuotas en listas a regidores y concejales, las normas no garantizan que los candidatos indígenas sean electos. Lo que constituye una problemática compartida también por las mujeres y jóvenes que acceden a dichas cuotas. Con relación a las cuotas indígenas, se han incrementado el número de regidores y consejeros a fin de que pueda concretarse las cuotas en listas, pero sin que ello signifique una real reserva de escaños en el poder legislativo.





## Participación indígena en elecciones de autoridades locales y regionales

El punto de partida de la participación indígena fue la Constitución Política del Perú de 1993, que en su Artículo 191° señala que "(...) la ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades campesinas y nativas, y pueblos originarios en los Consejos Regionales. Igual tratamiento se aplica para los Consejos Municipales"; y, en segundo lugar, la Ley de Elecciones Regionales, Ley N° 27683 (2006), que fijó el porcentaje mínimo (15%) de las cuotas electorales para comunidades nativas y pueblos originarios, siendo luego modificada por la Ley N° 27683 (2009) que pasó de una lista cerrada y bloqueada a una donde el elector puede escoger el consejero regional que represente a su provincia.

El Reglamento de Inscripción de Miembros de Comunidades Nativas como candidatos a cargos regionales y municipales, aprobado con Resolución N° 1235-2006-JNE, en su artículo 1° demarca el objetivo dentro de los "límites que señalan las leyes electorales que tratan sobre las cuotas electorales de pertenencia a un grupo o comunidad", y define del siguiente modo a los sujetos de derecho:

**"Artículo 4°:** Definición de comunidad nativa: Se entiende por comunidades nativas para efectos del presente reglamento y del desarrollo del proceso de elecciones regionales y municipales del año 2006, todos aquellos pueblos o comunidades peruanas de naturaleza tribal de origen prehispánico o desarrollo independiente a éste, provenientes o asentados en las regiones de la selva y ceja de selva del territorio nacional, cuyos miembros man-



tienen una identidad común por vínculos culturales distintos o independientes a los de la colectividad nacional, oficial o mayoritaria, como: un mismo idioma o dialecto, rasgos singulares de comportamiento cultural, origen o posesión de un mismo territorio, y reconocimiento o ascendencia de autoridades de acuerdo con un derecho consuetudinario propio.

**Artículo 5°:** De los miembros de las comunidades nativas: Son miembros de las comunidades nativas los nacidos en el seno de ellas y aquellos incorporados por las mismas siempre que reúnan los requisitos que señale el estatuto o costumbre de la comunidad. No se pierde, para fines electorales la condición de miembro de una comunidad nativa por residir fuera del territorio de la misma por más de doce meses consecutivos; menos aun cuando la ausencia es motivada por razones de estudio o salud debidamente acreditadas; por la migración a otra región por fuerza mayor, necesidad o peligro; por traslado al territorio de otra comunidad nativa de acuerdo a los usos y costumbres; y por el cumplimiento del servicio militar.”

En ese marco, la misma norma estableció que las cuotas para las elecciones del 2006 eran aplicables solo en once regiones, ubicadas todas en zona de selva.

Para las elecciones desarrolladas el año 2010 se generó una nueva normatividad. La Resolución N° 370-2010-JNE estableció en su artículo 1° que “cuando se haga referencia al término



“cuota nativa y pueblos originarios”, la misma comprenderá tanto a las comunidades nativas como a las comunidades campesinas, con la representación mínima del 15% del número total de consejerías regionales y municipales”. Por su parte, la Resolución N° 257-2010-JNE en su artículo 6° definió a las Comunidades Nativas y Pueblos Originarios como “Agrupaciones humanas con identidad y organización propias, reconocidas por el Estado Peruano , que participan en el proceso electoral a través de sus representantes en aquellos lugares que el JNE determine”. Cabe señalar que aunque Perú ha ratificado el Convenio N° 169 de la OIT existen restricciones para que los pueblos indígenas tengan pleno reconocimiento de su condición de sujetos jurídicos, lo mismo que sus formas de representación.

El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) determinó el 2010 que “el porcentaje de población nativa en una provincia sea menor que la no nativa”, para que no “se perjudicaría a la población no nativa” (sic). Es decir, el JNE expresó dicho año su preocupación de que la aplicación de la cuota nativa dejara subrepresentada a la población no nativa. En vista de ello, lo que se ha venido implementando en las elecciones del 2010, 2014 y 2018 ha sido incrementar el número de consejeros y regidores, así como de provincias donde se exige el cumplimiento por parte de las organizaciones políticas de la cuota electoral a favor de los miembros de las comunidades nativas, campesinas y pueblos originarios. En las normas electorales respecto al número de concejales y regidores provinciales emitidas por el JNE los años 2014 y 2018, se indicó que a partir del número total de consejeros regionales, se aplicarán las cuotas de género y juventud, que deben incorporarse en el 30% y 20% del total respectivamente.

En efecto, como se verá a continuación, se constata un incremento sostenido de las jurisdicciones, y del número de consejeros y regidores para implementar estas cuotas, considerando los últimos tres comicios:



Tabla N° 3. Evolución de la Cuota nativa para Consejos de Gobiernos Regionales

Región	Elecciones 2010		Elecciones 2014			Elecciones 2018		
	Total consejeros	15% de comunida- des nativas	Total consejeros	Consejeros directos	Consejeros Adicionales	Total consejeros	Consejeros directos	Consejeros Adicionales
Amazonas	9	2	9	7	2	10	1	1
Ancash	20	--	24	20	4	25	20	5
Apurímac	7	--	9	7	2	10	7	3
Arequipa	8	--	10	8	2	14	8	6
Ayacucho	13	2	14	11	3	16	11	5
Cajamarca	16	3	16	13	3	19	13	6
Cusco	16	3	17	13	4	21	13	8
Huancavelica	7	--	9	7	2	11	7	4
Huánuco	13	2	14	11	3	19	11	8
Ica	7	--	9	4	5	9	5	4
Junín	11	2	11	9	2	13	9	4
La Libertad	12	--	12	12	0	15	12	3
Lambayeque	7	--	7	3	4	10	3	7
Loreto	9	2	11	7	4	16	8	8
Madre de Dios	9	2	9	3	6	9	3	6



Moquegua	<b>7</b>	--	<b>9</b>	3	6	<b>9</b>	3	6
Pasco	<b>9</b>	2	<b>9</b>	3	6	<b>9</b>	3	6
Piura	<b>8</b>	--	<b>8</b>	8	0	<b>11</b>	8	3
Puno	<b>13</b>	--	<b>16</b>	13	3	<b>19</b>	13	6
San Martín	<b>12</b>	2	<b>12</b>	10	2	<b>15</b>	10	5
Tacna	<b>7</b>	--	<b>7</b>	4	3	<b>9</b>	4	5
Tumbes	<b>7</b>	--	<b>7</b>	4	3	<b>7</b>	3	4
Ucayali	<b>9</b>	2	<b>9</b>	4	5	<b>10</b>	6	4
Callao	<b>7</b>	--	<b>7</b>	6	1	<b>9</b>	7	2
Junín	<b>13</b>	2	<b>14</b>	11	3	<b>19</b>	11	8

— Fuente: Elaboración propia a partir de las Resoluciones 254-2010-JNE, 270-2014-JNE y 0088-2018-JNE



Tabla N° 4. Evolución de la Cuota nativa y de pueblos originarios para Regidores Provinciales

Región	Provincia	Elecciones 2010		Elecciones 2014		Elecciones 2018	
		Total regidores	15% de comunidades nativas	Total regidores	15% de comunidades nativas	Total regidores	15% de comunidades nativas
Amazonas	Bagua	<b>9</b>	2	<b>9</b>	2	<b>9</b>	2
	Condorcanqui	<b>7</b>	2	<b>9</b>	2	<b>9</b>	2

.....

Áncash	Huaraz					<b>11</b>	2
	Aija					<b>5</b>	1
	Bolognesi					<b>7</b>	2
	Carhuaz			<b>7</b>	2	<b>7</b>	2
	Huari			<b>9</b>	2	<b>9</b>	2
	Huaylas			<b>9</b>	2	<b>9</b>	2
	Pomabamba			<b>7</b>	2	<b>7</b>	2
	Yungay			<b>9</b>	2	<b>9</b>	2
	Antonio Ray- mondi			<b>5</b>	1	<b>5</b>	1
	Asunción			<b>5</b>	1	<b>5</b>	1
	Carlos Fermín Fitzcarrald			<b>5</b>	1	<b>5</b>	1
	Mariscal Lu- zuriaga			<b>5</b>	1	<b>5</b>	1
	Recuay					<b>5</b>	1
	Sihuas					<b>7</b>	2
	Yungay					<b>9</b>	2
	Casma					<b>7</b>	2
	Huarmey					<b>7</b>	2
	Ocros					<b>5</b>	1
Santa					<b>13</b>	1	

.....

Apurímac	Abancay			<b>11</b>	2	<b>11</b>	2
	Andahuaylas			<b>11</b>	2	<b>11</b>	2
	Aymaraes			<b>7</b>	2	<b>7</b>	2
	Cotabambas			<b>9</b>	2	<b>9</b>	2
	Chincheros			<b>9</b>	2	<b>9</b>	2
	Graú			<b>7</b>	2	<b>7</b>	2
	Antabamba			<b>5</b>	1	<b>5</b>	1
Arequipa	La Unión			<b>5</b>	1	<b>5</b>	1
	Arequipa					<b>15</b>	3
	Caravelí					<b>7</b>	2
	Castilla					<b>7</b>	2
	Caylloma					<b>11</b>	2
	Condesuyos					<b>5</b>	1
Ayacucho	Huamanga			<b>11</b>	2	<b>11</b>	2
	Cangallo			<b>7</b>	2	<b>7</b>	2
	Huanta	<b>9</b>	2	<b>11</b>	2	<b>11</b>	2
	La Mar			<b>9</b>	2	<b>9</b>	2
	Lucanas			<b>9</b>	2	<b>9</b>	2
	Parinacochas			<b>7</b>	2	<b>7</b>	2
	Huanca Sancos			<b>5</b>	1	<b>5</b>	1
	Paucar del Sara Sara			<b>5</b>	1	<b>5</b>	1
	Sucre			<b>5</b>	1	<b>5</b>	1
	Víctor Fajardo			<b>5</b>	1	<b>5</b>	1
	Vilcas Huamán			<b>5</b>	1	<b>5</b>	1

.....

Cajamarca	Cajamarca					<b>13</b>	2
	San Ignacio	<b>11</b>	2	<b>11</b>	2	<b>11</b>	2
Cusco	Cusco					<b>13</b>	2
	Acomayo			<b>7</b>	2	<b>7</b>	2
	Anta			<b>9</b>	2	<b>9</b>	2
	Calca			<b>9</b>	2	<b>9</b>	2
	Canas			<b>7</b>	2	<b>7</b>	2
	Canchis			<b>11</b>	2	<b>11</b>	2
	Chumbivilcas			<b>9</b>	2	<b>9</b>	2
	Espinar			<b>9</b>	2	<b>9</b>	2
	La Conven- ción	<b>11</b>	2	<b>11</b>	2	<b>11</b>	2
	Paruro			<b>7</b>	2	<b>7</b>	2
	Paucartambo	<b>7</b>	2	<b>9</b>	2	<b>9</b>	2
	Quispicanchi	<b>9</b>	2	<b>9</b>	2	<b>9</b>	2
	Urubamba			<b>9</b>	2	<b>9</b>	2
Huancavelica	Huancavelica			<b>11</b>	2	<b>11</b>	2
	Acobamba			<b>9</b>	2	<b>9</b>	2
	Angaraes			<b>9</b>	2	<b>9</b>	2
	Castrovirrey- na					<b>5</b>	1
	Churcampa			<b>7</b>	2	<b>7</b>	2
	Huaytará					<b>5</b>	1
	Tayacaja			<b>11</b>	2	<b>11</b>	2

.....

Huánuco	Huánuco					<b>13</b>	2
	Ambo					<b>9</b>	2
	Dos de Mayo					<b>9</b>	2
	Huamalíes			<b>9</b>	2	<b>9</b>	2
	Pachitea			<b>9</b>	2	<b>9</b>	2
	Lauricocha					<b>7</b>	2
	Marañón					<b>7</b>	2
	Puerto Inca	<b>7</b>	2	<b>7</b>	2	<b>7</b>	2
	Yarowilca			<b>7</b>	2	<b>7</b>	2
	Huacaybamba			<b>5</b>	1	<b>5</b>	1
Ica	Ica			<b>13</b>	2		
	Chincha			<b>11</b>	2		
	Palpa			<b>5</b>	1		
Junín	Huancayo					<b>15</b>	3
	Concepción					<b>9</b>	2
	Chanchamayo	<b>11</b>	2	<b>11</b>	2	<b>11</b>	2
	Satipo	<b>11</b>	2	<b>11</b>	2	<b>11</b>	2
	Tarma					<b>11</b>	2
	Junín					<b>5</b>	1

.....

Loreto	Maynas	<b>13</b>	2	<b>15</b>	3	<b>15</b>	3
	Alto Amazonas	<b>11</b>	2	<b>11</b>	2	<b>11</b>	2
	Loreto	<b>9</b>	2	<b>9</b>	2	<b>9</b>	2
	Mariscal Ramón Castilla	<b>9</b>	2	<b>9</b>	2	<b>9</b>	2
	Requena	<b>9</b>	2	<b>9</b>	2	<b>9</b>	2
	Ucayali	<b>9</b>	2	<b>9</b>	2	<b>9</b>	2
	Datem del Marañón	<b>7</b>	2	<b>9</b>	2	<b>9</b>	2
	Putumayo					<b>5</b>	1
Madre de Dios	Tambopata	<b>9</b>	2	<b>9</b>	2	<b>11</b>	2
	Manu	<b>5</b>	1	<b>5</b>	1	<b>7</b>	2
	Tahuamanu	<b>5</b>	1	<b>5</b>	1	<b>5</b>	1
Moquegua	Mariscal Nieto			<b>9</b>	2	<b>9</b>	2
	General Sánchez Cerro			<b>7</b>	2	<b>7</b>	2
	Ilo			<b>9</b>	2	--	--
Pasco	Oxapampa	<b>9</b>	2	<b>9</b>	2	<b>9</b>	2
	Pasco					<b>11</b>	2
	Daniel Alcides Carrión					<b>9</b>	2

.....

Puno	Puno			<b>11</b>	2	<b>11</b>	2
	Azángaro			<b>11</b>	2	<b>11</b>	2
	Carabaya			<b>9</b>	2	<b>9</b>	2
	Chucuito			<b>11</b>	2	<b>11</b>	2
	El Collao			<b>9</b>	2	<b>9</b>	2
	Huancané			<b>9</b>	2	<b>9</b>	2
	Lampa			<b>9</b>	2	<b>9</b>	2
	Melgar			<b>9</b>	2	<b>9</b>	2
	Moho			<b>7</b>	2	<b>7</b>	2
	San Antonio de Putina			<b>9</b>	2	<b>9</b>	2
	Sandia			<b>9</b>	2	<b>9</b>	2
	Yunguyo			<b>7</b>	2	<b>7</b>	2
	San Román					<b>13</b>	2
San Martín	Moyobamba	<b>11</b>	2	<b>11</b>	2	<b>11</b>	2
	El Dorado	<b>7</b>	2	<b>7</b>	2	<b>7</b>	2
	Lamas	<b>9</b>	2	<b>11</b>	2	<b>9</b>	2
	Rioja	<b>11</b>	2	<b>11</b>	2	<b>11</b>	2
	San Martín	<b>11</b>	2	<b>11</b>	2	<b>11</b>	2
	Bellavista					<b>9</b>	2
	Picota					<b>7</b>	2
	Tocache					<b>9</b>	2
	Mariscal Cáceres					<b>9</b>	2



Ucayali	Atalaya	<b>7</b>	2	<b>9</b>	2	<b>9</b>	2
	Coronel Por-tillo	<b>13</b>	2	<b>13</b>	2	<b>13</b>	2
	Padre Abad	<b>9</b>	2	<b>9</b>	2	<b>9</b>	2
	Purús	<b>5</b>	1	<b>5</b>	1	<b>5</b>	1
Lambayeque	Ferreñafe					<b>11</b>	2
Lima	Cajatambo					<b>5</b>	1
	Oyón					<b>5</b>	1
	Yauyos					<b>7</b>	2
Tacna	Candarave					<b>5</b>	1
	Jorge Basa-dre					<b>5</b>	1
	Tarata					<b>5</b>	1

— Fuente: *Elaboración propia a partir de las Resoluciones 254-2010-JNE, 269-2014-JNE y 0089-2018-JNE*

Cabe resaltar a este respecto que, si bien la ampliación del número de consejeros surge para hacer aplicable la cuota indígena en cada provincia y región, no da lugar a una reserva de escaños. Si bien la lógica y la aplicación de las políticas afirmativas nos podrían llevar a dicha conclusión, la Resolución N° 0088-2018-JNE en su inciso 14.d, que rigió para los últimos comicios municipales y regionales desarrollados en el país, señala al respecto lo siguiente:

“El parámetro para la determinación de la cuota de comunidades nativas, campesinas y pueblos originarios y las provincias en las cuales corresponderá adicionar una o más consejerías con la finalidad de asegurar el cumplimiento de la referida cuota electoral



sin afectar los derechos de la población no indígena será la población total de la provincia, es decir, el número de habitantes determinado por el último censo de alcance nacional realizado por el órgano competente.” (los subrayados son propios)

Es decir que, tomando en consideración la evaluación que el propio JNE hiciera el 2010 y que se señaló líneas arriba, lo que motivó esta ampliación fue el derecho de la “población no indígena”, tal como se describe en la norma. Ello se percibe al ver en detalle la evolución del total de regidores provinciales, versus el mínimo de candidaturas indígenas requeridas, donde en la mayoría, pese a haberse incrementado el número total de regidores, la cuota se mantiene igual.



De esto resulta el que en los resultados electorales muchas provincias no cuentan en sus filas con regidores con representación de los pueblos indígenas, ni de mujeres y jóvenes. Lo que puede observarse en la siguiente tabla elaborada por Noticias SER:



Tabla N° 5: Consejeros regionales electos por cuota de comunidades nativas, campesinas y pueblos originarios.

Ámbito	Elecciones 2014				Elecciones 2018			
	Total	Consejeros indígenas (1)	Electos	Porcentaje	Total	Consejeros indígenas	Electos	Porcentaje
N° de regiones	25	18			25	20		
N° de consejeros	274	48	15	31%	328	72	32	44%
Amazonas	9	2	1	50%	10	2	2	100%
Ancash	24	4	2	50%	25	5	2	40%
Apurímac	9	2	0	0%	10	3	3	100%
Arequipa	10	2	0	0%	14	13	1	33%
Ayacucho	14	3	3	100%	16	4	1	25%
Cajamarca	16	3	1	33%	19	3	1	33%
Cusco	17	4	0	0%	21	6	3	50%
Huancavelica	9	2	0	0%	11	4	1	25%
Huánuco	14	3	3	100%	19	6	3	50%
Ica (2)	7	2	0	0%	7	--	--	--
Junín	11	2	1	50%	13	3	2	67%
Lambayeque (2)	7	--	--	--	10	2	0	0%



Lima (2)	9	--	--	--	13	2	2	100%
Loreto	11	4	0	0%	16	7	2	29%
Madre de Dios	9	3	0	0%	9	3	0	0%
Moquegua	9	2	1	50%	9	2	3	150%
Pasco	9	2	1	50%	9	2	1	50%
Puno	16	3	0	0%	19	5	3	60%
San Martín	12	2	0	0%	15	4	1	25%
Tacna	7				9	2	1	50%
Ucayali	9	3	1	0%	10	4	0	0%

— Fuente: Adaptado de Noticias SER, 2018

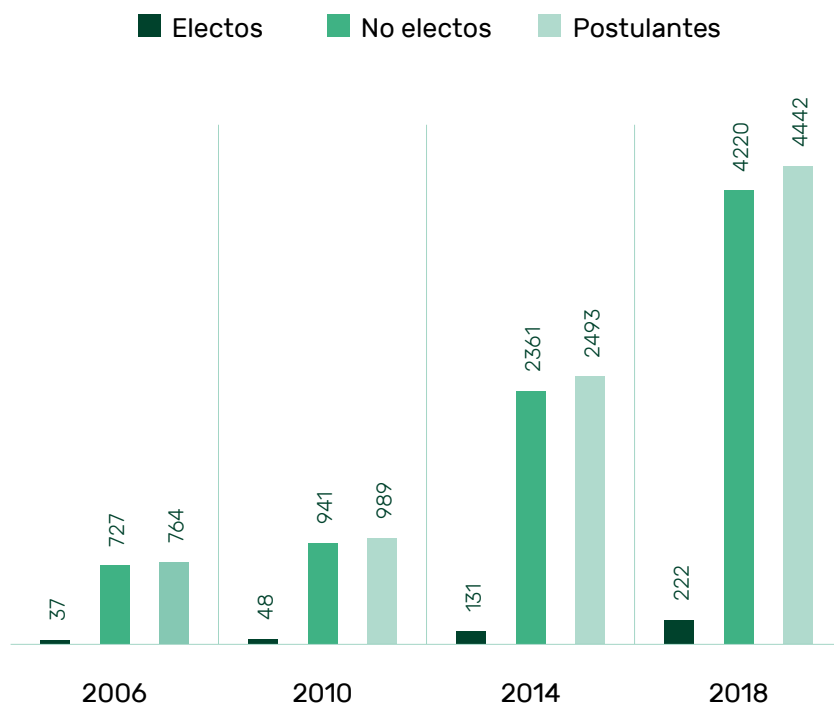
(1) El mínimo de consejeros indígenas responde al número de candidatos por lista establecidos en las normas electorales de los años 2014 y 2018.

(2) Ica tenía cuota indígena hasta el año 2014 en que el JNE nota la dificultad para identificar las comunidades indígenas, pese a que existen "comunidades campesinas" que gozan de dicho estatus, pero posiblemente con población afroperuana que no tiene el reconocimiento de cuotas de esta legislación. Caso inverso es el de Lambayeque y Lima Provincias, donde con la asistencia técnica del Ministerio de Cultura, el JNE ubicó la presencia de comunidades plausibles de la aplicación de la cuota electoral indígena.

Así, puede advertirse una brecha entre la participación y representación indígena en las elecciones regionales y municipales desde el 2006 hasta las últimas elecciones del 2018, la que se expresa como se indica en el siguiente gráfico.



Gráfico N° 01: Evolución de la Participación y representación indígena 2006-2018



— Fuente: Tomado de Jaramillo y Valenzuela, 2019: 129

Con base en esta información puede afirmarse que de **cada 100** postulantes por cuota indígenas, **solamente cinco** logran convertirse en representantes. Como se ha visto, esto ocurre no por falta de escaños, sino por el mecanismo de distribución que responde a quienes ocupan los primeros lugares en las listas partidarias. En el Perú hay 24 partidos políticos inscritos al 2020, y todos deben tener un mínimo de participación en las elecciones provinciales y regionales. Esto da lugar a que para cumplir la cuota indígena exigida se fragmente el voto de los



pueblos y comunidades en la medida que hay más de un representante postulando. A ello se suman otras dificultades, tales como el elevado presupuesto para desplazarse en los territorios indígenas requerido para desarrollar las campañas electorales; el propio desconocimiento sobre la existencia y funcionamiento de las cuotas electorales por parte de los sujetos de derecho; y la escasa voluntad de algunos partidos políticos de incluirles, no solo en las listas, sino en sus proyectos políticos. (Jaramillo y Valenzuela, 2019).

Por su parte, el JNE (2018) ha constatado sobre estos mismos resultados que de 1,038 candidatos y candidatas que postularon a consejerías regionales por cuotas indígenas en el año 2018, la mayoría (764) se ubicó en la segunda mitad de la lista, lo cual redujo sus posibilidades de ser electos. Algo similar ocurrió con quienes postularon a regidorías provinciales por cuota indígena, que se ubicaron en el tercer tercio de la lista. En cuanto a las mujeres que postularon a cargos a consejerías regionales por cuota indígena, el 48.4% fueron mujeres; el 38.4% del total de candidaturas a regidurías provinciales por cuota indígena, fueron mujeres. En años anteriores (2010 y 2014), las candidaturas de las mujeres superaron a las de los hombres (Defensoría del Pueblo, 2019).

Esto último, lejos de ser una noticia alentadora, trae a reflexión una práctica común en los partidos políticos que consiste en que, con una sola candidatura buscan cubrir dos o más de las cuotas exigidas por la Ley de Elecciones Regionales, Ley N° 27683 (Vrg. mujer, joven, indígena). Además, el incremento de candidaturas no ha tenido un impacto significativo en la elección de autoridades indígenas mujeres, por lo que la Defensoría del Pueblo se ha visto obligada a sugerir aplicar en estas listas la paridad y alternancia de género.

En la Tabla N° 4 se aprecia además el progresivo incremento de provincias donde se aplica la cuota indígena. En ese sentido



se debe reconocer el trabajo articulado del JNE y el Ministerio de Cultura para superar la deficiencia que existía en cuanto a la definición de “nativo”, que excluía a los pueblos indígenas u originarios de la zona andina. Sin embargo, aún no se ha logrado resolver la representación en zonas donde coexisten varios pueblos indígenas. Un caso extremo es la provincia de Datem del Marañón (Loreto) con nueve pueblos originarios y un total de nueve regidores, que incluye a no indígenas y un mínimo de dos indígenas.

Se puede traer a colación el caso de Oaxaca (México), donde la diversidad de pueblos se turna aplicando el derecho consuetudinario. En la actual normatividad de cuotas municipales y regionales esto no es posible pues cada partido integra a los candidatos que sean afines a su ideario, y ninguno de ellos toma en cuenta los usos y costumbres de participación y representatividad de los pueblos originarios. Al contrario, lo que las y los representantes de las organizaciones indígenas perciben es una manipulación o utilización por parte de las agrupaciones políticas de líderes y lideresas indígenas, sea para cumplir con el requisito establecido por Ley, o bien porque esperan que estos liderazgos indígenas les generen un beneficio en los votos.

Ríos (2014) señala que al entrevistar a líderes indígenas al respecto, observa un reconocimiento a quienes han logrado cargos, pero sus entrevistadas precisan que, desde su perspectiva, esto no ha sido a través del sistema de cuotas, sino por su ascendencia social; y no consideran que esta normativa esté impulsando realmente su participación política ni su representación. Esta percepción fue corroborada en el trabajo desarrollado con el impulso de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH) de Perú para promover un mecanismo de acción afirmativa para promover la representación de congresistas indígenas.



## Participación indígena en elecciones de autoridades legislativas

Las estrategias para alcanzar la representación indígena a nivel legislativo actualmente se encaminan a través de la agencia o incidencia en quienes los movimientos reconocen como pertenecientes a sus colectivos, y que luego asumen su propia identidad, así como la agenda que les identifica. Ello en vista que no existen normas de acción afirmativa que impulsen la participación y representación legislativa de las y los indígenas en el país.

Destaca en el caso peruano que durante el grave conflicto generado en la zona amazónica conocido como los *hechos de Bagua*, en que se promulgaron normas que no fueron consultadas, violentando con ello tratados internacionales que en nuestro país tienen rango constitucional (el Convenio 169 de la OIT), no había en el Congreso una representación sustantiva indígena. Entre otros factores, esto fue posible no solo por la situación de exclusión y el secular desprecio racista hacia estos pueblos por parte de actores gubernamentales, sino por la falta de una mayor y mejor representación de las poblaciones indígenas en los órganos de gobierno, que les permitiera ejercer una efectiva vigilancia de sus intereses.

Actualmente, el Congreso peruano está compuesto por una sola cámara; y, para elegir a los representantes, cada distrito electoral - constituido por las 24 regiones, Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao - cuenta con un número de representantes proporcional a su población, muy similar al número de consejeros regionales descrito en las Tablas N° 3 y 4.

Dentro de dichas jurisdicciones la única cuota especial que se aplica es la de género desde 1997. Inicialmente del 25% y al presente el 30% de las/los candidatas (o candidatos) en las listas parlamentarias, hasta que entre surta efecto lo establecido por la Ley N° 31030.



El 2019, en el marco de una serie de reformas promovidas por el Poder Ejecutivo (Proyecto de Ley N° 4186-2018-PE), se llevó a cabo un Referéndum y posteriormente fue analizado y aprobado en el Congreso de la República un sistema de paridad y alternancia de género, que entrará en vigor a partir del 2020. La Ley N° 30996, aprobada en agosto del 2019, modificó la Ley Orgánica de Elecciones a fin de establecer que, en los próximos comicios del año 2021, las listas de candidatos al Congreso deben incluir 40% de mujeres o de varones, ubicados de manera intercalada. En las elecciones del 2026 ese porcentaje será del 45%, y en las del 2031 ascenderá al 50%. Adicionalmente, la distribución de las candidaturas en las listas deberá hacerse de manera intercalada, lo que es conocido como alternancia. Esta última medida busca subsanar la práctica de colocar a las mujeres en posiciones (o números de lista) desfavorables, como fue descrito para el caso de las cuotas indígenas municipales. Sin embargo, al persistir el voto preferencial, donde el electorado puede escribir el número de su candidato/a de su preferencia, la estrategia de la alternancia puede no tener los efectos esperados.

Esta ventaja temporal en el reconocimiento de la participación política y representación de las mujeres, respecto a la población indígena, es congruente con lo ya ocurrido respecto al voto. Recordemos que primero se dio el voto a las mujeres letradas que a la población analfabeta, dentro de la cual se encontraba una gran mayoría indígena por su escaso acceso a la educación, que entonces se brindaba solamente en castellano y no en lenguas originarias.

El paquete de reformas mencionado, contenido en el Proyecto de Ley N° 4186-2018-PE, incluía también la propuesta de dos escaños reservados para una circunscripción especial de peruanos en el extranjero. Esta iniciativa fue recogida por el Congreso, y en julio del 2020 se promulgó la Ley N° 31032 que creó el distrito electoral para los peruanos residentes en el exterior, otorgándosele dos curules en el próximo Congreso de la República.



Se precisan estos avances en la representación legislativa a favor de las mujeres y residentes en el extranjero, para contrastar, por un lado, la ausencia de una propuesta de cuota étnica en las reformas impulsadas en el Poder Ejecutivo; y, por otro, la falta de consenso para impulsar una acción afirmativa de la representación indígena, sea a modo de cuotas, escaños o circunscripción especial, pese a existir diversos Proyectos de Ley en ese sentido, pero que no han alcanzado a ser revisados en la Comisión de Constitución del Congreso de la República. Sobre estas propuestas se profundizará más adelante.

Este letargo en considerar la participación indígena, respecto a los otros países de la región cuyos casos mencionamos líneas arriba, también representa una constante de la resistencia oficial al reconocimiento de la presencia indígena, como lo evidencia el hecho de ser uno de los últimos países en incluir una variable de autoadscripción étnica en los censos nacionales de población, y los constantes retrasos en la elaboración y aprobación de los mapas etnolingüísticos y de comunidades indígenas, por no mencionar el caso afroperuano aún más invisibilizado.

Existen, entonces, no solo barreras para el ejercicio de la participación y representación legislativa indígena, sino también una resistencia estatal (explícita o por inacción) al reconocimiento del derecho a promover una mayor y real representación legislativa de los pueblos indígenas mediante acciones afirmativas.

Pese a ello, como se señaló al inicio, se ha podido observar a partir del presente siglo una constante participación y elección de congresistas indígenas. Ríos (2014) establece para reconocerlos como tales el criterio de autoadscripción étnica pública por parte de las y los congresistas como indígenas. En ese sentido, se destacan las y los siguientes congresistas:



Tabla N° 6 Congresistas con auto reconocimiento indígena entre el 2000 - 2020

Congresista	Período de gobierno legislativo	Autoadcripción	Trayectoria	Formación Política	Partido con que postuló	Sexo
Paulina Arpasi	2001-2006	Sí	Sí	CCP	Perú Posible	F
Hilaria Supa	2006-2011	Sí	Sí	IU	Partido Nacionalista	F
María Sumire	2006-2011	Sí	Sí	IU	Partido Nacionalista	F
Claudia Coari	2011-2016	Sí <sup>15</sup>	Sí <sup>16</sup>	CCP	Partido Nacionalista	F
Eduardo Nayap	2011-2016	Sí	Sí	Cristiana en Costa Rica	Partido Nacionalista	M
Tania Pariona	2017-2019 <sup>17</sup>	Sí	Sí	MNNATSOP Chirapac	Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad	F

— Fuente: Adaptado y actualizado de Ríos, 2014.

15. Coari como su esposo vienen de organizaciones autodenominadas como campesinas, pero que en la defensa de sus tierras han adoptado el discurso “indígena”
16. De acuerdo a algunos líderes entrevistados, su experiencia de trabajo social ha sido acompañando a su esposo, quien la propuso como candidata, por lo que hay versiones contradictorias respecto a si tenía un liderazgo propio.
17. El periodo para el que fue elegida la congresista Tania Pariona debía extenderse al 2021, pero el período se vio recortado en el 2019 a consecuencia de la disolución constitucional del Congreso de la República. Para el periodo del 2020-2021, si bien desde una mirada exógena se pueden encontrar congresistas andinos y amazónicos que pudieran identificarse desde fuera como indígenas, especialmente en las bancadas del Frepap y UPP, no hay alguno que se haya autoidentificado como tal, ni que enarbole las agendas indígenas, que es lo que se ha considerado como criterios.



En la tabla se aprecia también el componente de trayectoria, definido en este caso como experiencia previa en organizaciones indígenas, de la sociedad civil y/o partidarias. Ello, pues existen casos de congresistas electos/as por popularidad ganada en otras esferas, o por otro tipo de padrinazgos y/o acuerdos con los partidos políticos u otros grupos de interés económico y/o religioso, conocido como clientelaje. Además, en la trayectoria se ha tomado en cuenta el reconocimiento de las/los representados, condición necesaria para señalar una representación legítima. Pese a este reconocimiento por parte de las y los representados, expresada por sus líderes, existe una mirada muy crítica respecto a su desempeño, siendo principalmente destacadas las performances de las congresistas Hilaria Supa y María Sumire, y más recientemente la de la excongresista Tania Pariona<sup>18</sup>.

A través de entrevistas a congresistas y líderes indígenas y afroperuanos, Ríos (2014) establece algunos factores que han posibilitado que se produzca esta representación, pese a los vacíos normativos descritos:

- 1) La construcción colectiva de la identidad a partir del discurso, que visibiliza tanto las causas históricas de sus actuales problemáticas y necesidades, como las particularidades de éstas en razón de la discriminación estructural.
- 2) La relación con las organizaciones. En ellas se construye la representación, pero también se retroalimenta la construcción de la identidad, por lo que no hay forma que se dé la auto representación de estos sujetos sin una constante retroalimentación entre las autoridades y las organizaciones.



— 18. El reconocimiento a Supa y Sumire se registra en el trabajo de Ríos, 2014; y el de Pariona a través de conversaciones actuales con líderes y lideras de organizaciones indígenas para la redacción del presente documento.



- 3) El posicionamiento de políticas, que constituye la finalidad de la representación, pero que al estar relacionadas con agendas abiertas y en proceso de construcción, implica también que las y los representantes sepan interpretar las demandas y devolverlas en forma de política pública. Y, es ahí donde se da también la modificación del representado.

Estas tres cualidades serían interdependientes para la construcción de la auto-representación legislativa indígena.

Para comprender a las organizaciones y movimientos indígenas es necesario conocer su devenir histórico, en el cual, si bien se ha tenido hitos importantes, la invisibilización y el racismo dificultan que puedan visibilizarse todavía de manera suficiente las agendas comunes alrededor de las cuales organizarse. Un ámbito en el que el problema de la tierra (territorio), central para los indígenas, fue incorporado por la izquierda peruana permitiendo la formación y promoción de líderes desde sus bases.

La actual identidad indígena de estas candidatas se ha generado en diálogo con el debate internacional para el logro del reconocimiento de derechos. En ese sentido, se trata de sujetos políticos en construcción, que no siempre se contraponen a identidades anteriores como la "campesina", sino que las complementan para poder lograr las agendas que se han propuesto para la mejora de sus condiciones de vida. La construcción de estas identidades responde tanto a una realidad histórico-cultural, como a una estrategia política, sin que esto último implique una "invención" o las descalifique.

Cabe resaltar, además, que quienes han tenido una mejor performance desde la perspectiva de las y los representados, han tenido usualmente una formación política partidaria. Lo cual se relaciona estrechamente con su capacidad de negociar la agenda indígena al interior de sus propios partidos, lo que de acuerdo



con las entrevistas desarrolladas por Ríos (op.cit) constituye una de las principales dificultades para lograr implementar una real agenda a favor de los derechos de los pueblos indígenas.

### 3.3. Espacios de participación

#### **Espacios impulsados por el Estado.**

Los espacios a los que se hará referencia en este acápite son aquellos institucionalizados por el Estado Peruano como espacios deliberantes y participativos, que se distinguen de los procedimientos de Consulta Previa, Libre e Informada, reconocidos por Ley en concordancia con lo dispuesto en el Convenio 169 de la OIT. Sin embargo, en este informe se hará referencia solamente a los espacios creados a partir de la entrada en vigor de este Convenio en Perú (1995), y que responden a la concepción de los derechos de los pueblos indígenas. Se hace esta precisión, ya que en el Perú existen importantes precedentes de participación indígena, bajo la denominación de “campesinos” y “nativos” impulsadas en la década de los setenta en el marco de la Reforma Agraria, pero que no necesariamente respondían a la concepción actual de los derechos colectivos de los pueblos originarios.

Después de un prolongado silencio desde la década de los ochenta, la reivindicación del pasado incaico cobró fuerza con los movimientos opositores al régimen de Alberto Fujimori, y luego de que un líder emergente – Alejandro Toledo – buscara capitalizar su candidatura a la presidencia reafirmando su identidad étnica como andino o “cholo”. Lo que fue acompañado de una narrativa que incluía el uso de la chacana como símbolo de su partido, y la realización de una ceremonia en Machu Picchu una vez ganada la contienda, entre otros gestos. A través de esta narrativa dicho candidato – luego presidente – perseguía establecer un diálogo con las movilizaciones y el reclamo



de los delegados indígenas de los pueblos centro-amazónicos que empezaron a difundirse a inicios del 2001, lo que fue reforzado con la presencia de Paulina Arpasi (aymara) en el Congreso. También jugó un rol importante la esposa del presidente, la antropóloga hablante del quechua Eliane Karp.

En un contexto de generación de múltiples espacios de diálogo y concertación orientados a consolidar la democracia en el país, y que fueran iniciados por su predecesor, el presidente Valentín Paniagua, el gobierno de Toledo responde a las demandas indígenas conformando la Comisión Nacional para los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos – CONAPA<sup>19</sup>, presidida por la primera dama Eliane Karp. Al respecto, García y Lucero (2005) acotaron que:

“el paternalismo incómodo de la vieja política populista. (...) la controversia alrededor de la CONAPA se agudizó aún más con la renuncia de la primera dama. Justamente, ante críticas de conflicto de intereses, Eliane Karp renunció a su cargo de presidenta de la comisión diciendo que debía ser remplazada por “un representante de los pueblos indígenas o afroperuanos”<sup>20</sup>.

Aunque el movimiento indígena logró elevar a la CONAPA al nivel de Organismo Público Descentralizado (OPD) con el nombre de Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos – INDEPA, este luego perdió su estatus durante el gobierno de García (2006–2011), pasando primero a ser una dependencia del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Humano – MIMDES (hoy MIMP), y al crearse el Ministerio de Cultura pasó a convertirse en una instancia dentro del Viceministerio de Interculturalidad. Finalmente, el INDEPA es hoy una Unidad Ejecutora presupuestal del Ministerio de Cultura.

---

— 19. *Inicialmente solo Comisión Nacional para los Pueblos Andinos y Amazónicos, no incluía a los afroperuanos.*

— 20. *García y Lucero, 2005pp. 246.*



En su reemplazo, como espacio de diálogo y participación de los pueblos indígenas, se creó el año 2014 el Grupo de Trabajo de Políticas Indígenas (GTPI), de carácter permanente y encargado de coordinar, proponer y dar seguimiento a las políticas públicas que involucran a los pueblos indígenas, siendo presidido por el Viceministerio de Interculturalidad, de acuerdo a la R.M. N° 403-2014-MC. Más adelante, el 2018 y mediante la R.M. N° 357-2018-MC, se introdujo una nueva modificación, creándose una vicepresidencia en los siguientes términos:

“La Vicepresidencia del Grupo de Trabajo estará a cargo de el/la representante de la organización nacional representativa de los pueblos indígenas u originarios que integra este Grupo de Trabajo, elegido/a de forma autónoma y democrática por las demás organizaciones que lo integran.

La Vicepresidencia se ejercerá durante un año, la misma que será ocupada en forma rotativa por las organizaciones integrantes del Grupo de Trabajo, quien dará cuenta de sus gestiones al Grupo de Trabajo.

Son funciones de la Vicepresidencia coordinar con la Presidencia y Secretaría Técnica para efectivizar la agenda y seguimiento de acuerdos alcanzados en las reuniones del grupo, así como representar a la Presidencia cuando ésta lo delegue”.

Pese a esta incorporación, que da una mayor actoría a las organizaciones indígenas, lo cierto es que aún se está muy lejos de contar con un espacio institucionalizado liderado por los propios sujetos de derechos, que es lo que era la propuesta inicial



que dio lugar a la CONAPA. Cabe señalar que algo similar ocurrió con instancias como el CONAJU (Juventudes) y CONADIS (Discapacidad), también creados durante el gobierno de Toledo como espacios de participación liderados por los propios sujetos de derechos, siendo luego reabsorbidos por diversos ministerios con una categoría inferior durante el gobierno de García (2006–2011): en el caso de la CONAJU, esta pasó a ser una instancia del Ministerio de Educación; y en el de la CONADIS, una del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Los gobiernos posteriores mantuvieron esta situación, con algunas modificaciones que incrementan en algo la participación, pero sin ceder el liderazgo a los propios titulares de derechos.





Cabe acotar, que durante un breve tiempo, y antes de la creación del Ministerio de Cultura, el INDEPA estuvo adscrito al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), hoy MIMP, mediante Decreto Supremo N° 002-2009-MIMDES. En ese lapso se creó la Mesa de Diálogo Permanente entre el Estado y los Pueblos Indígenas de la Amazonía Peruana (marzo 2009). Y, según declaraciones de líderes de AIDSESEP entonces, dicha mesa habría buscado evitar el paro que se había anunciado para abril en protesta por un paquete de decretos legislativos que restringían el ejercicio de su derecho al territorio (SERVINDI, 2009)<sup>21</sup>. El mencionado paro tuvo lugar, e incluso terminó en hechos de sangre durante el conflicto en Bagua ocurrido algunos meses más tarde. El espacio nació muerto, y aunque no ha sido oficialmente derogado nunca estuvo activo, siendo que sus funciones en realidad son desarrolladas a través del GTPI de Cultura.

**El Ministerio de Educación**, por su parte y de propia iniciativa, a través de su Dirección General de Educación Intercultural Bilingüe y Rural (DIGEIBIR)<sup>22</sup> se creó la Comisión Nacional de Educación Intercultural y Bilingüe – CONEIB (RM 0246-2012-ED); lo que ocurrió incluso dos años antes de la institucionalización del GTPI por parte del Ministerio de Cultura. Este espacio nació designando a la DIGEIBIR en el cargo de la presidencia, e incluía la representación tanto de organizaciones indígenas amazónicas, como de mujeres indígenas y de organizaciones afroperuanas, a diferencia del GTPI que es un espacio diferenciado y anterior respecto al Grupo de Trabajo de Población Afroperuana – GTPA. Posteriormente, se adecuaría la norma para

---

— 21. <https://www.servindi.org/actualidad/9471>. El año anterior, en agosto del 2008 se habían producido masivas movilizaciones indígenas en toda la región amazónica exigiendo la derogatoria de las normas y la consulta de éstas.

— 22. Hoy Dirección General de Educación Básica Alternativa, Intercultural Bilingüe y de Servicios Educativos en el Ámbito Rural, y que mantiene gran parte del acrónimo original, agregando la "A" de Alternativa: DIGEIBIRA.



que la vicepresidencia fuera asumida por una organización elegida democráticamente entre las entidades integrantes.

La CONEIB se creó con la finalidad de contribuir al diseño, formulación y posterior monitoreo del Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, así como de promover políticas educativas y alianzas y articulaciones entre el sector educación y las organizaciones y de pueblos indígenas y afroperuanos. El Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe fue aprobado el 2016 mediante la RM N° 629-2016-MINEDU, bajo el marco de la Política Nacional de Educación Intercultural e Intercultural Bilingüe (DS 006-2016-MINEDU). Ambas normas fueron priorizadas por el sector para su actualización de acuerdo con las nuevas directrices del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN. Esta adecuación tiene como beneficio permitir una medición más exacta de las metas del Plan EIB, pero su desventaja es que puede convertirse en una herramienta tan técnica que dificulte su revisión y vigilancia por parte de los propios titulares de derechos. Si bien es cierto se consideró en la formulación del Plan los aportes de las organizaciones indígenas y afroperuanas regionales y nacionales, al momento de pasar por las diversas revisiones técnicas, fueron perdiéndose varios de los énfasis propuestos por ellos.

En lo que hace al **Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables**, el 2017 se formó la “Mesa de Trabajo para Promover los Derechos de las Mujeres Indígenas u Originarias” que, del mismo modo que en los casos anteriores, previó que su Presidencia recayera en un área del MIMP (en este caso la Dirección General de Igualdad de Género y no Discriminación), y su vicepresidencia en la Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, indígenas, nativas y Asalariadas del Perú (FEMUCARINAP), distinguiéndose de los otros espacios en que, si bien esta posición es asumida por una organización indígena, esta se somete a voto. Completan la Mesa la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP), el Centro



de Culturas Indígenas del Perú (CHIRAPAQ), así como otras organizaciones indígenas andinas y amazónicas mixtas.

La principal función de la mesa es la visibilización de las mujeres indígenas, generar espacios de diálogo e impulsar propuestas normativas de protección y promoción de los derechos individuales y colectivos de las mujeres indígenas u originarias, de acuerdo con la RM 288-2017-MIMP que la crea.

Una particularidad de esta Mesa, es que a diferencia de todos los otros casos donde primero se da el reconocimiento a los pueblos indígenas y luego a los afroperuanos, esta mesa se creó seis años después de que ya existiera la Mesa de Trabajo de Mujeres Afroperuanas. No existen estudios al respecto de este caso, pero es posible que hayan confluído tanto factores de la capacidad de agencia de las propias mujeres afroperuanas, como deficiencias en la percepción y organización del Estado peruano y sus políticas públicas para atender la condición especial de género y etnicidad.





El **Ministerio del Ambiente** (MINAM) cuenta también con diversos espacios de participación indígena, sea por territorios o por temáticas, siendo el más reciente y amplio en su conformación el “Grupo de Trabajo de naturaleza temporal encargado de diseñar la conformación y funcionamiento de la Plataforma de los Pueblos Indígenas para hacer frente al cambio climático” (RM 358-2019-MINAM). Al igual que los demás casos comentados, este espacio está presidido por un representante del MINAM, al igual que su Secretaría Técnica; y, tal como indica su nombre, su objetivo es conformar la Plataforma de los Pueblos Indígenas, que revalore y difunda los saberes y prácticas indígenas que contribuyen a la gestión integral del cambio climático. Otro espacio que se generó en este sector es el Grupo de Trabajo para dar solución a problemas ambientales, creado el 2016 por la R.M. N° 203-2016-MINAM y extinguido el 2018 por el D.S. 120-2018-PCM.

El caso del **Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social** (MIDIS) es particular. Siendo el ministerio más joven, gran parte de su población objetivo por indicadores de pobreza, es al mismo tiempo parte de algún pueblo indígena u originario. El año 2018 se hizo el lanzamiento de una Mesa de Trabajo del MIDIS con Pueblos Indígenas, que contó con la participación de las líderes y líderes de las principales organizaciones indígenas nacionales<sup>23</sup>. Funcionarios de dicho sector señalaron en una entrevista que, incluso, ya se contaba con una Resolución Ministerial para oficializarlo, pero que se recibió una observación por parte del Ministerio de Cultura que consideraba que las funciones de dicho espacio generarían duplicidad con el GTPI.

El **Ministerio de Energía y Minas** (MINEM) es uno con el que los pueblos indígenas requieren una mayor interacción, pues es el ente rector de políticas y decisiones administrativas claves vin-

---

— 23. Fuente: <https://www.cna.org.pe/ministra-liliana-la-rosa-anuncia-creacion-mesa-trabajo-pueblos-indigenas-midis/>



culadas a los proyectos extractivos que se pretende implementar o se implementan en territorios de pueblos indígenas. Pese a ello, no ha promovido un espacio de diálogo y participación similar a los descritos anteriormente, por lo que este se limita a ceñirse a lo estipulado por la Ley de Consulta Previa, además del reglamento que ha establecido este sector para el ejercicio del derecho de participación.

Al respecto, el año 2011, las organizaciones que conforman el Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, publicaron un comunicado sobre el “Reglamento del Procedimiento para la aplicación del Derecho de Consulta a los Pueblos Indígenas para las Actividades Minero Energéticas” (DS 023-2011-EM) emitido en respuesta a la sentencia del Tribunal Constitucional N° 05427-2009-PC/TC, que le obliga a emitir un reglamento especial de consulta a los pueblos indígenas. En su comunicado, dicho Grupo de Trabajo señaló que esta norma restringía la aplicación del derecho a la consulta según lo establecido del Convenio 169 de la OIT, excluyendo a los pueblos indígenas de la decisión sobre las medidas a ser consultadas, aplicando sesgadamente los principios de flexibilidad y transparencia al dar un plazo irreal para que los pueblos indígenas emitan opinión, y no respetar el derecho a la representación de los pueblos indígenas en tanto dispone que las medidas normativas sólo se consulten a las organizaciones representativas indígenas de nivel nacional, desconociendo a las organizaciones indígenas regionales y locales, entre otras observaciones (SERVINDI, 2011)<sup>24</sup>.

Los procesos de Consulta Previa se desarrollan actualmente de acuerdo con el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 001-2012-MC, el cual se hizo también varias observaciones en su proceso de consulta y aprobación pues no se incorporaron buena parte de las demandas de las organizaciones consul-

---

— 24. <https://www.servindi.org/actualidad/45259>



tadas, siendo que su propio proceso informativo inicial fue un proceso accidentado al no preverse las condiciones mínimas para el desarrollo del taller nacional (SERVINDI, 2012). El MINEM ha establecido un grupo de trabajo intersectorial. Sin embargo, este no incluye a representantes de los titulares de derechos, y se asienta en una plataforma informática, pese a que son conocidas las limitaciones para el acceso a la conectividad e Internet en ámbitos rurales, que es donde se encuentra, precisamente, la mayoría de los pueblos indígenas y originarios del país. Aspecto que tampoco consideró este sector en el marco de la actual crisis sanitaria, cuando propuso desarrollar consultas previas virtuales; propuesta que fue desestimada por las protestas de las organizaciones indígenas y de la sociedad civil, ya que estos procesos requieren el desarrollo de asambleas a las que no es posible asistir de manera virtual por las brechas tecnológicas y de conectividad que afectan a los titulares del derecho a consulta<sup>25</sup>.



.....

— 25. <https://reinadelaselva.pe/noticias/10274/gobierno-da-marcha-atrs-minem-descarta-consulta-previa-virtual>



En lo que hace al **Ministerio de Salud**, este cuenta con una Estrategia Sanitaria Nacional de Salud de los Pueblos Indígenas desde el año 2004 (RM 771-2004-MINSA). Sin embargo carece de un órgano de participación directa de los pueblos indígenas y su comité técnico está conformado únicamente por oficinas y dependencias del sector salud. El 2016, en el marco de dicha estrategia, y con el apoyo del Banco Mundial, se elaboró un Plan para los pueblos indígenas, el cual se encuentra desactualizado respecto a las normas vigentes en el país para los planes de salud, aunque el contenido tiene varias propuestas que incluso han sido meritorias de premios nacionales como la práctica del parto vertical. En el contexto de la actual emergencia sanitaria se ha continuado produciendo nuevas normas técnicas, pero la participación de los titulares de derechos en las mismas ha sido casi nula, o solamente en el marco de la Comisión ad hoc, a la que nos referiremos a continuación.

En el marco de la pandemia generada por el COVID-19, se creó la Comisión Multisectorial para seguimiento de acciones en beneficio de pueblos indígenas en el marco de la emergencia sanitaria por el COVID-19 (Resolución Suprema N° 005-2020-MC), la misma que está conformada por las mismas organizaciones que integran el GTPI, y es liderada también por el Ministerio de Cultura, con la diferencia que integra formalmente a otros sectores que participaban en el GTPI en calidad de invitados. Los otros sectores que la integran son la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), y los ministerios de Cultura (MINCUL), quien la preside; de Salud (MINSA), de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), de Defensa (MINDEF), del Interior (MININTER), de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), del Ambiente (MINAM), de Energía y Minas (MINEM) y de Agricultura y Riego (MINAGRI).

Este espacio ha sido promocionado por el gobierno y el Ministerio de Cultura como la principal estrategia en la lucha contra la pandemia en ámbitos indígenas. Sin embargo, por sus funciones e integrantes, bien podría haberse declarado al GTPI en



sesión permanente o integrar a representantes de los referidos sectores al espacio sin necesidad de generar este espacio temporal paralelo al espacio permanente que ya existía, ya que terminará afectando la poca institucionalidad que tiene el GTPI en un escenario post-pandemia. Además en el GTPI se había logrado un co-liderazgo con la vicepresidencia, mientras que en este caso el liderazgo queda en manos del ministerio de Cultura a través de la secretaría técnica del Grupo.

Del balance de los espacios y sectores más relevantes para la garantía de los derechos de los pueblos indígenas se observan algunas características que podemos resumir del siguiente modo:

- Son espacios diferenciados de los procesos de consulta; y, salvo en el Sector Cultura (en donde es su obligación funcional), han sido creados gracias a la voluntad del sector y a la incidencia de los titulares de derechos.
- Son espacios controlados y dirigidos por el Sector a cargo, con diversos niveles de participación de las organizaciones indígenas.
- En estos espacios participan las organizaciones indígenas nacionales reconocidas por el Estado como interlocutores, en algunos casos con nombre propio, lo que incrementa el grado de control estatal. Incluso en el caso del MIMP, se designa qué organización indígena asumirá la vicepresidencia, y se incorpora a una importante ONG liderada por indígenas, pero con una categoría diferente al resto de las organizaciones de índole más bien gremial.
- Son espacios de participación, deliberación y vigilancia, más sus decisiones no son vinculantes; siendo, además, que los criterios técnico-estatales pueden imponerse a los criterios de los titulares de derechos.
- Hay espacios multisectoriales y sectoriales deliberantes sobre temas que afectan los derechos de los pueblos indígenas pero que no cuentan con participación de los



titulares de derechos, y tampoco someten necesariamente sus acuerdos a procesos de consulta previa.

En conclusión, estos espacios están diseñados de forma que sean funcionales al Estado peruano, más que a los propios titulares de derechos; la participación de estos, respondería a su interés de no perder la oportunidad de desarrollar algún nivel de incidencia y mantenerse informados de las acciones de los sectores. En ese sentido, su existencia es saludable, pero se requiere profundizar en los niveles de participación, actoría y protagonismo de los pueblos indígenas en los mismos.

### **Espacios en partidos y organizaciones de sociedad civil**

La actual Ley de Partidos N° 28094 no considera una participación especial por etnicidad para los pueblos indígenas. Soloamente deben cumplir con las cuotas descritas anteriormente para los procesos electorales municipales y regionales. Según Ríos (2014), los partidos en los que comúnmente han logrado participar líderes y lideresas indígenas han sido los de corrientes de izquierda, y eventualmente de centro, en virtud al arraigo y arrastre que tienen, pero la participación no necesariamente obedece a una disposición reglamentaria u orgánica. Pero inclusive en estos casos, en entrevistas a congresistas indígenas y afroperuanas, Ríos encontró que deben enfrentar prácticas racistas y discriminatorias incluso al interior de sus propios partidos. Estas prácticas se dirigen tanto hacia las personas como a sus agendas.

Cabe indicar, sin embargo, que la norma actual permite que a nivel regional (y en niveles locales) puedan participar movimientos políticos con reglas distintas que los partidos. Lo que permitió que en distintas provincias y distritos se formaran movimientos electorales impulsados por organizaciones indíge-



nas (incluso desde AIDSESEP) ocasionalmente con mucho éxito, aunque no sostenido.

La Ley N° 26859, Ley orgánica de elecciones, dada en 1997, contemplaba en el artículo 12° la participación en elecciones a través de movimientos, y no solamente partidos o alianzas electorales, que permitía una participación a nivel local, provincial y regional con requisitos más accesibles, permitiendo la conformación de movimientos con una participación mayoritaria o general de organizaciones y líderes indígenas. Sin embargo, conforme se avanzó en la legislación, y se fue modificando la Ley de partidos políticos (hoy Ley de Organizaciones Políticas, Ley N° 30414), en cuyo artículo 17° se establecen una serie de requisitos para la constitución de movimientos y organizaciones políticas locales, que incluye contar como adherentes al 5% de la población de la jurisdicción.

Desde la sociedad civil, se observa un trabajo sólido realizado en el seno del Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos para asegurar la participación indígena. En este espacio participan tanto las propias organizaciones indígenas, como organizaciones de la sociedad civil en general, no gubernamentales, académicas y sin fines de lucro, que las acompañan y dan un soporte técnico al trabajo organizativo de los pueblos indígenas. Se observa en estos espacios un trato horizontal, y un ejercicio del liderazgo por parte de los propios titulares de derechos. Sin embargo, Cavero (2009) observaba que en algunos casos, las disputas por el logro de financiamiento podrían generar también rencillas entre dirigentes, y no todas las agencias financieras mostraban el manejo imparcial requerido para mediar en estas disputas. Asimismo, alertaba sobre el cuidado respecto al poder de las agencias de cooperación en el escenario etnopolítico como intermediarias. De allí la importancia de espacios de diálogo horizontal como el de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.



## IMPACTO DE LA REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN INDÍGENA

Existe un reconocimiento de varios dirigentes indígenas sobre la importancia de integrar espacios de participación y poder. Sin embargo, este reconocimiento se ve desafiado por la constatación de la debilidad del sistema (incluyendo el clientelaje) y de las experiencias de discriminación experimentadas.

Un punto fundamental de coincidencia entre los entrevistados por Ríos (2014), y que es fruto de un proceso largo de debates internos, es el conocimiento de la agenda indígena, centrada en los temas de identidad/visibilización, territorio, derecho consuetudinario, conflictos socio-ambientales, seguridad alimentaria, reforma constitucional, trabajo internacional y replantear la “ley de consulta” ajustándola a lo establecido por el Convenio OIT N° 169. La mayoría de entrevistados coincidieron en reconocer dos momentos de participación indígena parlamentaria, el primero cuando se abre la posibilidad de la participación de personas iletradas, pero en ese momento no había una consciencia amplia de identidad indígena ni una agenda, pues los movimientos eran principalmente clasistas, agrarios; y el segundo momento es claramente identificado con la elección de Paulina Arpasi, primera congresista aymara: *“más antes ha habido, pero no se han identificado como indígenas, se sentían más adinerados o `patronal”* (Ríos, 2014).



Consideran en que el accionar de las y los indígenas que han pasado por el parlamento es limitado ya que están “solos” y no siempre conocen bien el conjunto de la agenda indígena, o en todo caso consideran que tienen poca capacidad de negociación hacia adentro y fuera de sus bancadas. Ello se relaciona con el hecho que la mayor o menor representación indígena parlamentaria en los últimos años no responde a una planificación o una acción organizada por parte de los liderazgos indígenas peruanos.

No hay un consenso entre las dirigencias nacionales de las organizaciones respecto a la estrategia a seguir, porque tampoco la hay en las bases que demandan una actitud aún más confrontacional, producto posiblemente de sufrir más directa y fuertemente la implementación de las decisiones extractivistas y el abandono del Estado. Además existe una tensión no resuelta entre el escepticismo de lo que pueda hacer el actual gobierno y el estado peruano en general, y sus expectativas y demandas que son bastante elevadas.





En las entrevistas desarrolladas por Ríos (2014) se observa este escepticismo respecto a las y los congresistas indígenas que transitaron por el parlamento, precisamente, porque más allá del posicionamiento y escasas leyes gestionadas, no lograron el impacto deseado por multiplicidad de motivos. De allí la importancia de garantizar al mismo tiempo cantidad y la calidad de representación para no debilitar liderazgos por un lado<sup>26</sup>, y por otro lado para que las metas de esta representación sean plausibles de alcanzar.



---

— 26. *Las primeras congresistas indígenas Arpasi, Supa y Sumire no han mantenido un liderazgo político indígena visible en la escena nacional después de concluidos sus mandatos.*



La ausencia de representación y participación indígena, tanto en espacios de decisión como deliberantes ha mostrado sus impactos negativos en el contexto de la actual crisis sanitaria por el COVID-19. Diversas organizaciones indígenas elevaron sus voces proponiendo al Estado medidas para evitar que la pandemia se extienda a sus comunidades. Sin embargo, estas propuestas y demandas no fueron atendidas oportunamente, e incluso el registro de muertes de personas indígenas por parte del Estado ha sido menos preciso que los recuentos desarrollados manualmente por las propias organizaciones indígenas. Esto último debido a las deficiencias del sector salud en implementar el registro de autoidentificación étnica, pese a estar vigente en sus fichas de recojo desde hace años, y pese a la reciente normativa del Ministerio de Cultura que prioriza la variable de etnicidad en los registros administrativos en el marco de la pandemia<sup>27</sup>:

El gobierno peruano ha determinado sucesivas fases de reactivación económica, respecto de las que cabe resaltar que uno de los sectores más golpeados y que está entre las últimas actividades a reactivarse es el turismo. Se resalta esta actividad, porque muchos pueblos originarios andinos y amazónicos complementan sus ingresos gracias a la venta de su arte originario y al turismo vivencial, que representan uno de los sectores de actividad económica más afectados y de más lenta recuperación, generando en ellos una especial vulnerabilidad. Pese a ello, muy pocos de los miembros de estos pueblos están logrando acceder a los diversos incentivos promovidos por el Estado, incluyendo la venta online a través de la web del Ministerio de Cultura (Ruraq Maki). También son esos sectores quienes, por las distancias y dificultades en la conectividad, han te-

---

— 27. Decreto Supremo N° 005-2020 que aprueba los lineamientos para la incorporación de la variable étnica en los registros administrativos de las entidades públicas, en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el COVID-19.



nido mayores dificultades en acceder a los bonos del Estado; y quienes lo han hecho, se han expuesto a sí mismos y a sus comunidades al contagio del coronavirus. Todo esto, pudo evitarse, y podría paliarse, si se tuvieran espacios de participación y representación reales y eficientes.

Esta situación debe revertirse, incorporando los mecanismos que se describen a continuación, con el objeto de que las próximas decisiones sanitarias del gobierno peruano, tales como la compra y adquisición de las vacunas por ejemplo, incluyan la voz, participación y decisión de los pueblos indígenas, tal como lo demanda el derecho consuetudinario.





## DEMANDAS Y PROPUESTAS

### 5.1. Respetar su voz y decisiones acorde a sus costumbres

En el mundo coexisten diversas formas de gobierno, entre las cuales, aunque imperfecta, la democracia es la más valorada, y representa a la vez una práctica y una meta para alcanzar. Esta visión compartida por muchos países y personas en el mundo es producto de un momento en la historia y de una cultura hegemónica que caracterizan a las sociedades modernas, entendiendo “moderno” como una corriente que a su vez engloba a diversas corrientes, incluyendo la liberal, base de la democracia. Desde las propias culturas hegemónicas en el mundo, se presentan hoy críticas al modernismo y a las formas de democracia existentes en la realidad por sus deficiencias en la representación.

Por fuera de estas propuestas hegemónicas, se sitúan las tradiciones indígenas, que también tienen sus propias propuestas de gobierno y organización, seguramente tan imperfectas como la propuesta democrática hegemónica. De modo que si reconocemos que todas las formas de organización y gobierno de los Estados modernos son imperfectas, ¿cuál sería el fundamento para que estas prevalezcan si no un fundamento eu-



rocentrista? Dicho de otra forma, se hace urgente la revisión desprejuiciada de las formas de participación y ordenamiento que existen en los diversos pueblos originarios, y que sean ellos mismos quienes detecten y mejoren sus imperfecciones.

Desde esta mirada, y acorde con el derecho consuetudinario que acoge a los pueblos originarios, más que adaptar, o generar espacios o excepciones para incluir a sus miembros en los espacios de participación, lo que se requiere es generar modelos lo suficientemente flexibles que permitan promover una convivencia igualitaria entre diversas formas de organización, participación y representación, acorde con las propuestas de democracia descritas al inicio.

Si bien a continuación se presentarán algunas propuestas enmarcadas en el actual ordenamiento jurídico y constitucional peruano, es claro que una real y genuina representación indígena demanda una reforma constitucional que abrigue las diversas formas de representación comentadas, y no las restrinja a un sistema de partidos, así como garantice las condiciones del ejercicio de los derechos individuales y colectivos de los pueblos originarios a ser parte de la administración y gobernanza del Estado peruano a través de la conducción y toma de decisiones desde y para sí mismos. Contexto en el que, parafraseando a un educador y líder asháninka, tal vez el Perú tendría que convertirse en *“otro país”*.

## **5.2. Propuestas para mejorar e implementar el sistema de cuotas en las elecciones locales, regionales y legislativas.**

Como se señaló en la sección introductoria, la población indígena según el último Censo Nacional de Población asciende al 25.6% de peruanos y peruanas, y esta es la población indíge-



na que en rigor debiera estar representada en el Congreso. Se puede redondear dicho porcentaje al número absoluto inferior, es decir 25% y facilitar de esa forma el cálculo de escaños a reservar, que, sobre un total de 130, representarían un total de 32 congresistas indígenas. Es este planteamiento el que algunas organizaciones indígenas vienen planteando a raíz de la publicación de los resultados censales del 2017.

El Proyecto de Ley N° 4186 “Ley que modifica la ley orgánica de elecciones respecto al sistema electoral nacional”, propuesto por el Ejecutivo el 2019 como parte de la reforma política, proponía diferenciar en listas independientes a los candidatos indígenas y no indígenas, de modo que donde exista población indígena se esperaba que esta votación impactara en la elección de representantes en los departamentos o distritos electorales donde exista esta presencia. Sin embargo, el Congreso solamente tuvo en cuenta los extremos de la representación por género y la creación de una circunscripción electoral especial para los peruanos en el extranjero.





Algunos comentarios son pertinentes. La propuesta inicial, así como otras que se han podido observar en la página de transparencia del Congreso son incompletas, en tanto el actual Censo Nacional de Población determina la existencia de población indígena en los 26 distritos electorales actuales, aunque no en todas encontramos presencia de organizaciones que legitimen los posibles liderazgos presentes en estos ámbitos.

En ese sentido, no sería proporcional para un distrito electoral como Tumbes tener un candidato indígena que no sea representativo de dicha población y que pueda distorsionar su representatividad. Del mismo modo, una región como Abancay o Puno podrían pasar al extremo de solo tener representantes indígenas, dejando a la población mestiza que es mayoritaria en el Perú sin representación. Una problemática concurrente se observaría en regiones que tienen tanto población indígena andina como amazónica, caso de Huánuco, Junín, Cusco, Pasco, etc.; y en las regiones amazónicas donde hay un mayor número de pueblos originarios, donde los minoritarios jamás alcanzarían el ejercicio a la representación que es el objetivo de esta acción afirmativa de reserva de escaños.

El Proyecto de Ley N° 4186/2019 sostenía, asimismo, que en cuanto se tuviera una mejor identificación de las poblaciones indígenas se debiera avanzar a disponer un padrón especial, y que dicho grupo de ciudadanos fueran los únicos que puedan elegir y ser elegidos como parte de la representación indígena. Ese supuesto está ya dado hoy con los resultados del Censo Nacional de Población<sup>28</sup>.

Siendo ya una elección por y para indígenas, el siguiente paso lógico es que esta elección se dé también a través de sus propios mecanismos de elección, para garantizar el principio ele-



— 28. Se debe señalar, sin embargo que algunos pueblos han detectado significativa omisión en los registros censales del 2017.



mental de representatividad, que es defender la agenda, derechos e intereses de los indígenas. Es preciso reconocer, también, que aunque este conjunto de reformas se proponga fortalecer a los partidos políticos, estos responden en general a sus propias ideologías y propuestas, que no responden necesariamente a la visión de los pueblos indígenas.

Es dable considerar que no necesariamente todos, o muy pocos partidos podrían incorporar de manera coherente en su agenda los intereses y demandas de los pueblos indígenas, puesto que ésta incluso podría resultar contraria a su propuesta ideológica. Consecuentemente, no aparenta ser una buena idea forzar a los partidos políticos a incorporar una agenda o una ideología que no les es genuinamente propia, pues ello contravendría todo principio democrático. Siendo del caso comentar que no existe ninguna disposición de la Convención Americana que establezca que el derecho a postularse como candidato en una elección tenga que darse únicamente a través de un partido político. Al respecto la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dicho que:



*“No se desconoce la importancia que revisten los partidos políticos como formas de asociación esenciales para el desarrollo y fortalecimiento de la democracia, pero se reconoce que hay otras formas a través de las cuales se impulsan candidaturas para cargos de elección popular con miras a la realización de fines comunes, cuando ello es pertinente e incluso necesario para favorecer o asegurar la participación política de grupos específicos de la sociedad, tomando en cuenta sus tradiciones y ordenamientos especiales, cuya legitimidad ha sido reconocida e incluso se halla sujeta a la protección explícita del Estado. Incluso, la Carta Democrática Interamericana señala que para la democracia es prioritario “[e] y de otras organizaciones políticas”<sup>29</sup>.*



---

— 29. Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso Yatama contra Nicaragua, Sentencia de Excepciones Preliminares, citado en GTPI-CNDH, 2018. Ver también [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_127\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf)



Aplicando este criterio, lo más razonable y coherente sería que las elecciones de los representantes indígenas ocurriera a través de sus propias organizaciones e instituciones representativas reconocidas por el ente competente (Ministerio de Cultura u otro), y contando con la asistencia de los órganos que conducen las elecciones en el Perú, como es el caso de la ONPE y el JNE.

Siguiendo esta línea argumental, podemos indicar que al generarse una circunscripción especial indígena, el Estado tendría que aceptar que la participación de las organizaciones indígenas se lleve a cabo conforme a sus métodos de elección, y no pedir que se sumen a los partidos y movimientos o que acepten forzosamente sus reglas, sino más bien que estos – y el Estado mismo – tomen en cuenta y acepten las reglas de convivencia y toma de decisiones indígenas. Es por ello que la fórmula de una circunscripción propia debe ir de la mano, inseparablemente, de formas propias de elección; y viceversa, para resguardar los principios del derecho antidiscriminatorio y del Estado democrático de derecho.

Finalmente, para proteger el derecho de los pueblos más minoritarios a ser elegidos y elegir en esta circunscripción, se deberá diseñar un mecanismo de alternancia o secuencia entre pueblos que sea proporcional y representativo de los mismos a través de un consenso entre las organizaciones indígenas que actualmente les representan.

El mecanismo de paridad y alternancia en razón de género que forma parte de las propuestas de reforma, afectaría igualmente a la presente circunscripción. De modo que al final se tendrían 16 congresistas indígenas mujeres y 16 congresistas indígenas varones, tanto andinos como amazónicos.

A fin de garantizar que una vez electos, los representantes defiendan los intereses y agenda indígena para los que fueron elegidos, se propone también que las organizaciones puedan



desarrollar una vigilancia de estos mandatos que sea vinculante, en el sentido de proponer su investigación y/o suspensión, sin perjuicio de los mecanismos legales ordinarios vigentes.

Finalmente se requeriría coordinar con el Ministerio de Cultura la determinación del número de pueblos originarios existentes, así como de las organizaciones debidamente reconocidas, y diseñar en consulta con dichas organizaciones y con la asesoría de la ONPE y JNE el mecanismo de elecciones más apropiado de cara al futuro proceso electoral del año 2021. Nada de esto debería significar un gasto adicional para el Estado.



La presente propuesta ya ha sido presentada<sup>30</sup> y obra como Proyecto de Ley N° 4542/2019, pero también encontramos otras propuestas legislativas que sugieren la reserva de dos escaños, pero que no guardarían proporcionalidad con la población indígena, ni considera el respeto a su derecho consuetudinario.

Con respecto a la representación en gobiernos regionales y provinciales, en el año 2017 el Jurado Nacional de Elecciones elaboró una propuesta que aún no ha sido revisada por el Congreso, que propone modificar el artículo 8, numeral 3 de la Ley de Elecciones Regionales, causante de la situación descrita anteriormente. La propuesta del ente electoral es la siguiente:

Art. 8, 3 – “En las provincias en que se elijan dos o más consejeros y se aplique la cuota indígena, la consejería asignada al representante de la cuota (indígena) solo puede ser ocupada por uno de los candidatos indígenas, escogiendo al más votado. Si las consejerías asignadas a la cuota

---

.....

— 30. *Esta propuesta fue construida de manera colectiva durante el solsticio de invierno que dio inicio al año 5527 andino (21 de junio de 2019 de la era moderna) por las principales organizaciones indígenas nacionales y regionales del país, a partir de la revisión de experiencias internacionales y del balance de las experiencias nacionales, con el apoyo de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. En el análisis colectivo de las y los representantes de las organizaciones indígenas se estableció que el actual sistema de cuotas no ha permitido la representatividad indígena, y que en cambio sería favorable un de una circunscripción especial permite una elección por indígenas y para indígenas, pero que respetando los principios democráticos y de promoción de igualdad a partir del equilibrio de desigualdades, la participación indígena debe ser proporcional a la población en el país, de la misma forma en que se distribuyen los escaños en los 26 distritos electorales vigentes, donde la mayor proporción la representa Lima por concentrar a la mayor población del país.*



indígena fuesen más de una, se elegirá a los consejeros entre los candidatos indígenas aplicando la cifra repartidora”

Es decir, se propone la inclusión de una reserva de escaño, complementaria a la cuota indígena, que permita guardar la misma proporcionalidad de las candidaturas en los representantes electos.

A partir de otros dos proyectos de Ley, en el año 2016 la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Congreso elaboró un Dictamen que aún no ha sido evaluado en el Pleno. Dicho Dictamen, incluye las siguientes propuestas de modificatorias a la ley de Elecciones Regionales:

Art. 8, 3.- En la provincia en la que se elija dos o más consejeros, se aplica la cifra repartidora, según el orden de los candidatos establecidos por los partidos políticos y movimientos regionales. En la provincia en la que se elija dos consejeros y se haya establecido la cuota de representación de comunidad nativa y pueblo originario, la consejería adicional se asigna al candidato inscrito para tal fin de la lista más votada. Si las consejerías asignadas a la cuota mencionada fueran más de una, se aplica la cifra repartidora, según el orden de los candidatos inscritos para tal fin y establecido por los partidos políticos y movimientos regionales.

Art. 12,3.- Un mínimo de quince por ciento (15%) de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios en



cada región donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), **en atención a la información oficial brindada por el órgano técnico especializado competente en la materia.**

El último artículo propuesto, ya se viene implementando de facto por el JNE a través de su normatividad. Además, con la información actualizada por el Censo Nacional, se podría o bien elevar el porcentaje de 15% a 25%, o establecer porcentajes diferenciados por jurisdicción que sean proporcionales a la población indígena.

Al margen de ello se requiere impulsar una discusión entre los pueblos indígenas que permita analizar el impacto y apreciación de las fórmulas propuestas desde la experiencia de las formas de organización como pueblos (entre ellos los gobiernos territoriales autónomos en la Amazonía).

### **5.3. Propuestas para mejorar la participación efectiva en espacios del Ejecutivo.**

La principal deficiencia encontrada en los espacios de participación promovidos por los diversos sectores que conforman el Poder Ejecutivo es que ninguno es vinculante, y la presidencia de estos se encuentra en el mismo sector o ministerio que promueve el espacio.

Por ello, pese a la importancia e incluso logros de estos espacios de participación en los ministerios, se requiere retornar al concepto original de la CONAPA, que proponía una instancia independiente, liderada por una persona de la sociedad civil en coordinación con representantes estatales, como lo es la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, u otros espacios



como el Consejo Nacional de Educación al, que incluso se le encarga el diseño de la visión que orienta la política educativa nacional. Si bien los integrantes de estos, y otros espacios como los Consejos de Salud, Trabajo, y otros son designados por el ministro o la Presidencia de la República, su margen de acción y propuesta es mucho mayor que el de los espacios participativos existentes para los pueblos indígenas.

En respuesta a ello, se propone la creación de un estamento mixto, como los ya descritos, pero cuya presidencia sea elegida por los propios miembros, que pueden estar conformados por las principales organizaciones indígenas acreditadas por el Ministerio de Cultura. Este espacio debiera tener entre sus funciones la revisión, vigilancia y promoción de políticas públicas a favor de los pueblos originarios, para los temas que no requieran un proceso de consulta previa; pero también debiera tener la posibilidad de alcanzar opinión y observaciones respecto a los procesos de





consulta. Al igual que los Consejos y la MCLCP, este estamento debiera contar con un equipo técnico y soporte presupuestal elegido por sus miembros, pero asumido por el Estado.

Actualmente en el Congreso de la República se encuentra el Proyecto de Ley N° 336/2016-CR que propone una articulación de la vigilancia y monitoreo ambiental ciudadano e indígena, que incluye algunas de las características propuestas, aunque solamente con un tema. Lo óptimo es contar con un espacio que pueda revisar todos los temas que directa o indirectamente afecten de manera positiva o negativa a los pueblos indígenas.

Paralelamente a este espacio propio, se sugiere incluir en los espacios ya existentes la participación de representantes de los pueblos indígenas, de forma que no solo se brinde un espacio exclusivo de acuerdo con los derechos de los pueblos, sino que a la vez transversalice su participación como parte de la sociedad civil.



## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 1** Existe la necesidad de incrementar los mecanismos de real representación directa de los pueblos indígenas andinos y amazónicos en los distintos niveles de gobierno y poderes del Estado para garantizar un pleno ejercicio de sus derechos individuales y colectivos.
- 2** Los actuales mecanismos de cuotas en listas electorales para mujeres, jóvenes e indígenas en comicios regionales y locales presentan deficiencias en sus resultados, propias tanto del mecanismo establecido, como de la impronta de su ejecución derivada de una sociedad machista y racista.
- 3** Existe un consenso entre líderes y dirigentes nacionales y de base indígenas respecto de la necesidad de adquirir un mayor protagonismo en la toma de decisiones políticas, siendo que hasta la fecha los y las congresistas indígenas no han logrado el impacto esperado. Este consenso se difumina cuando se explora el mejor mecanismo para lograr la representación indígena, debido a la escasa experiencia en mecanismos de acción afirmativa en el país, y a que el tema arrastra aspectos relacionados al modelo de democracia que se desea para el país.



**4** En el corto plazo, se requiere incluir medidas para garantizar la representación indígena, que contemplen la reserva de escaños legislativos, regionales y provinciales proporcionales a la población indígena del país. Esta elección debe responder a los usos y costumbres de los pueblos, sin forzarles a encajar en el actual sistema partidario.

**5** Es urgente la creación de un espacio institucional indígena propio, que no esté bajo la conducción del ejecutivo, capaz de proponer, vigilar y acompañar políticas públicas que les afecten, pero que no estén contempladas en el derecho a la consulta previa.

**6** En el mediano y largo plazo se debe revisar el actual modelo de gobernanza del país contemplado en la Constitución, de modo que acoja la diversidad de fórmulas y experiencias de convivencia y organización política de los pueblos indígenas.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

1. **Aguilar, Roisida (2002)** Las elecciones de hace un siglo: la Junta Electoral Nacional de 1896-1912. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales, ONPE.
2. **Aquino de Souza, Cristiane. (2011)** Las cuotas electorales y los derechos fundamentales. Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política, n° 13, enero 2011, , pp. 37-66.
3. **Aylwin, José. (2014)**. Los derechos de los pueblos indígenas en América Latina: avances jurídicos y brechas de implementación. Derechos Humanos de los grupos vulnerables, 275-300.
4. **Barrère María Ángeles (1997)**: Discriminación, Derecho antidiscriminatorio y acción positiva en favor de las mujeres. Madrid: Cuadernos Cívitas. Resumido en: Biblioteca Temática Digital Base Legal de la Acción Positiva. EMAKUNDE: Instituto Vasco de la Mujer. Recuperado de: [www.emakunde.euskadi.net/u72.../es/.../biblio\\_tema\\_digit\\_es.pdf](http://www.emakunde.euskadi.net/u72.../es/.../biblio_tema_digit_es.pdf)
5. **Barrère, María Ángeles (2002)** La acción positiva: Análisis del Concepto y Propuestas de Revisión. En Jornadas sobre "Políticas locales para la igualdad entre mujeres y hombres" Palacios de Congresos Europa; Vitoria-Gastez, 11,12 y 13 de diciembre de 2002.
6. **Cavero, Omar (2009)** El escenario de las organizaciones etnopolíticas en el Perú de la década del 2000. Un estudio de caso: La Confederación de Nacionalidades Indígenas del Perú (CONAIP). Lima: PUCP

7. **Cohen, Néstor y Piovani, Juan Ignacio (Comp.) (2008)** Producción y reproducción de sentidos en torno a lo cualitativo y lo cuantitativo en sociología. En: La metodología de la investigación en debate. Buenos Aires: Eudeba y Edulp.
8. **Defensoría del Pueblo (2019)** Informe de Adjuntía N° 002-2019-DP/AMASPP/PP: Situación de los derechos de las mujeres indígenas en el Perú. Lima: Defensoría del Pueblo.
9. **García, María Elena y Lucero, José Antonio (2005)** “Explorando un ‘país sin indígenas’: reflexiones sobre los movimientos indígenas en el Perú”. En Nancy Grey Postero y Leon Zmosc, La Lucha por los derechos indígenas en América Latina. Quito: Abya Yala, 2005, pp. 229-263.
10. **González, Manuel y Martínez, Francisco (2011)** El derecho y la justicia en las elecciones de Oaxaca. México: Tribunal Electoral. <https://g.co/kgs/rPWkwE>
11. **Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos – GTPI-CNDH (2018)** Informe Alternativo 2018: Cumplimiento de las obligaciones del Estado Peruano del Convenio 169 de la OIT. Lima: CNDH.
12. **Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI (2018)** La Autoidentificación Étnica: Población indígena y afroperuana. Recuperado de: [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1642/](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1642/)
13. **Instituto Nacional de Estadística e Informática (2018)** Censos Nacionales 2017: XII de Población y VII de Vivienda. Recuperado de: [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1539/libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1539/libro.pdf)



14. **Jaramillo, C. y Valenzuela, M. (2019)** Las cuotas electorales. Un análisis multinivel de los efectos de su aplicación. Lima: ONPE.
15. **Jurado Nacional de Elecciones (2018)** Los Pueblos indígenas en las elecciones regionales y municipales. Lima: JNE.
16. **Kymlicka, Will (1996)** Derechos individuales y derechos de grupo en la democracia liberal. En: Revista de Filosofía Moral y Política, 14:5-35.
17. **López, Sinesio (1997)** Ciudadanos reales e imaginarios: concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú. Lima, Instituto Diálogo y Propuestas.
18. **López, Sinesio (1998)** Cultura y Ciudadanía. En: Revista de Sociología. Vol. X, N° 11. Universidad Nacional de San Marcos – Facultad de Sociología.
19. **Medina, Luis Eduardo (2010)** Cuotas electorales de género e integración de los congresos. México D.F.: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación – Centro de Capacitación Judicial Electoral.
20. **Ministerio de Energía y Minas (2018)** Informativo Minero N° 04-2018. Lima: MINEM
21. **Mouffe, Chantal (1999)** El retorno de lo político. Buenos Aires: Paidós
22. **Mouffe, Chantal (2001)** Feminismo, ciudadanía y política democrática radical. En: Ciudadanía y feminismo, compiladora Marta Lamas. México: Instituto Federal Electoral.
23. **Mouffe, Chantal (2007)** En torno a lo político. México: Fondo de Cultura Económica.



24. **Noticias SER (2018)** Informe: Elecciones regionales 2018: La representación por cuota de comunidades nativas, campesinas y pueblos originarios. Recuperado de: <http://www.noticiasser.pe/informe/elecciones-regionales-2018-la-representacion-por-cuota-de-comunidades-nativas-campesinas-y>
25. **Pacari, Nina (en línea)** Cuota de Etnia. Recuperado en enero 2012 de [http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red\\_diccionario/cuota%20de%20etnia.htm](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/cuota%20de%20etnia.htm)
26. **Paniagua, Valentín.** El derecho del sufragio en el Perú en: ONPE (Compilador). Revista Elecciones N° 02 - diciembre 2003. Lima: Centro de Investigación Electoral de ONPE, 2003.
27. **Peschard, Jackeline (en línea)** El sistema de cuotas en América Latina. Panorama general Recuperado en enero 2012 de [www.congreso.gob.pe/l.../chapter\\_04a-CS-LatinAmerica.pdf](http://www.congreso.gob.pe/l.../chapter_04a-CS-LatinAmerica.pdf)
28. **Ríos, Candelaria y Anchelia, Karin (2014)** Política De Cuotas Para Poblaciones Indígenas: Aproximación a las posibles políticas de acción informativa para favorecer la presencia de representantes indígenas en el Congreso Peruano. Informe de consultoría para APRODEH, Inédito.
29. **Ríos, Candelaria (2015)** Participación y representación legislativa de afroperuanos e indígenas. UNMSM. <http://cybertesis.unmsm.edu.pe/handle/cybertesis/4325>
30. **Sartori, Giovanni (1997)** Teoría de la democracia: Tomo dos "Los problemas clásicos". Madrid: Alianza Editorial.
31. **SERVINDI** Servicios en Comunicación Intercultural <http://servindi.org>



