



# **(SUB) REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LOS PUEBLOS ORIGINARIOS EN EL PERÚ**

UNA PROPUESTA PARA ESCAÑOS  
RESERVADOS EN EL CONGRESO PERUANO

**Mg. Minda Bustamante Soldevilla**

**(Sub)representación política de los pueblos originarios en el Perú. Una propuesta para escaños reservados en el Congreso peruano**

Mg. Minda Bustamante Soldevilla

© Editado por Fundación Friedrich Ebert

Camino Real 456, Torre Real Of. 901

San Isidro - Lima - Perú

Sitio web: <https://peru.fes.de>

Correo: [info.peru@fes.de](mailto:info.peru@fes.de)

Representante FES en Perú: Sara-Nathalie Brombart

Primera edición: diciembre, 2024

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2005-02049

ISBN: 978-9972-43-057-2

Diagramación: Brenda Campos Quintana

Cuidado de edición y corrección de estilo: Carolina Herrera Pecart

Fotografías: Pixabay, Istock

Coordinación FES: Raúl Tecco Miyano

Director de Proyectos

Correo: [Raul.Tecco@fes.de](mailto:Raul.Tecco@fes.de)

Edición digital

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.



# **(SUB) REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LOS PUEBLOS ORIGINARIOS EN EL PERÚ**

UNA PROPUESTA PARA ESCAÑOS  
RESERVADOS EN EL CONGRESO PERUANO

**Mg. Minda Bustamante Soldevilla**

**FRIEDRICH  
EBERT   
STIFTUNG**



# Índice

<b>Presentación</b>	<b>7</b>
<b>I. Representación política de los pueblos indígenas</b>	<b>13</b>
1.1 Representación de minorías en sistemas democráticos	15
1.2 La importancia de la ratificación del Convenio N.º 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para el ejercicio de los derechos políticos de los pueblos indígenas	17
1.3 Mecanismos de representación política de pueblos indígenas	19
<b>II. Participación política de pueblos indígenas en experiencias comparadas</b>	<b>23</b>
<b>III. La participación y representación política de los pueblos indígenas en el Perú</b>	<b>33</b>
3.1 Marco normativo referido a la participación política y a los derechos de los pueblos indígenas en el Perú	38
3.2 Censos Nacionales del 2017	42
3.3 Situación de la participación y representación política de los pueblos indígenas en el Perú (2001-2023)	43
3.4 Participación política de las mujeres indígenas	45
3.5 Análisis de las propuestas de ley existentes que promueven la participación política de los pueblos indígenas	48
<b>IV. Propuesta para la representación política de los pueblos indígenas en el Congreso peruano</b>	<b>57</b>
<b>V. Resultados de los talleres en Puno, Pucallpa, Ayacucho, San Martín, Amazonas y Cusco</b>	<b>65</b>
<b>VI. Barreras y obstáculos para la implementación de la propuesta</b>	<b>71</b>
6.1 Barreras formales	73
6.2 Barreras no formales	74
<b>Conclusiones</b>	<b>75</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>77</b>



# Presentación







Un asunto muy importante para el ejercicio democrático, son las formas de representación política en las repúblicas latinoamericanas, formas que se manifiestan en los distintos niveles de toma de decisiones de gobierno de los Estados.

En el caso de los pueblos originarios, indígenas, comunidades campesinas, nativas y afrodescendientes, los Estados latinoamericanos están en deuda, ya que sus gobiernos y parlamentos no reflejan una presencia real de tales grupos en los órganos de toma de decisión. Además, solo algunos Estados contemplan medidas afirmativas para promover dicha participación política y representación.

En este estudio abordaremos la participación y representación política de los pueblos indígenas u originarios en el Congreso de la República del Perú a partir del año 2001, poco después de que concluyera el régimen dictatorial de Alberto Fujimori.<sup>1</sup> Analizamos, también, la incorporación del Convenio N.º 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en las normas peruanas, documento referido a la representación política de pueblos indígenas u originarios.

Dentro de los mecanismos que contempla la ciencia política para promover la participación política y la representación electoral de los pueblos originarios en órganos colegiados se encuentran los escaños reservados, las cuotas, los umbrales electorales, entre otros. Con la implementación de estos mecanismos se busca promover la participación indígena y disminuir las barreras a las que se han enfrentado históricamente estas poblaciones para poder ocupar cargos políticos y curules en los parlamentos.

En el Perú, el derecho a votar es universal y obligatorio desde la entrada en vigor de la Constitución de 1979. La primera vez que se aplicó este derecho fue en las elecciones para alcaldes y concejales de 1983; ya que, para las elecciones presidenciales de 1980, todavía no entraba en vigencia la disposición. Entre 1980 y 1992 el Perú se enfrentó al conflicto armado interno y al autogolpe de Estado de Alberto Fujimori, sucesos que afectaron, principalmente, a las comunidades campesinas de la región andina y a las comunidades nativas de la Amazonía. En 1993 se promulga una nueva Constitución y se ratifica el Convenio N.º 169 de la OIT en 1994. Entre 1995 y el año 2000 no se generaron normas que incluyesen los derechos de los pueblos indígenas o que promovieran la participación política de congresistas indígenas.

Con esto, desde el año 2001 hasta la fecha, se ha elegido en el Perú 720 congresistas, de este número, solamente, siete se identificaron como pertenecientes a una comunidad campesina, nativa o a un pueblo originario.<sup>2</sup> En estos dos últimos parlamentos (2020 y 2021) ninguno de los congresistas electos se autoidentificó como tal. Esta situación nos muestra claramente una subrepresentación de estos pueblos en el Congreso de la República del Perú.

## En el Perú, el derecho a votar es universal y obligatorio desde la entrada en vigor de la Constitución de 1979.

1. Luego de su primer mandato (1990-1995), Fujimori, al amparo de la nueva Constitución de 1993, redactada bajo su gobierno, se reeligió en 1995 y amplió sus facultades ejecutivas. Así, desde 1996 hasta el 2000 permaneció en el cargo; sin embargo, la creciente evidencia de corrupción generalizada, crímenes de lesa humanidad y la difusión de los "vladivideos", lo llevaron a renunciar por fax, aprovechando su salida al exterior por un viaje protocolar, el 19 de noviembre del 2000.

2. Elecciones Congresales 2001-2021. Representantes indígenas electos congresistas. Disponible en: <https://observaigualdad.jne.gob.pe/poblacion.html>

Para las elecciones regionales y locales, en el caso peruano, existen medidas afirmativas para la participación política indígena por medio de cuotas en las listas de partidos; sin embargo, no han sido eficaces a la hora de garantizarla, ya que, tras cuatro procesos electorales (2006, 2010, 2014 y 2018), y desde su creación en 2002, solo 440 de 8 796 autoridades subnacionales electas pertenecían a un pueblo originario, hablamos de un promedio del 6 % en todo el país.<sup>3</sup>

Al mirar detenidamente las listas, también se evidencia que más del 43 % de las candidaturas étnicas se ubicaba en el tercio inferior de ellas y no en los primeros lugares. En este contexto, lo que sí es importante destacar es que, gracias a los datos obtenidos en los Censos Nacionales del año 2017,<sup>4</sup> y a la puesta en vigencia de la Ley N.º 27683,<sup>5</sup> se han incrementado las regiones en las que un sector de su población se identifica como perteneciente a un pueblo originario, lo que ha permitido que, en la actualidad, se apliquen cuotas indígenas en el 88 % de las regiones y en el 80 % de las provincias.<sup>6</sup>

Con base en la información recabada, a través de entrevistas, talleres y análisis de experiencia comparada, es que hemos elaborado una propuesta que apoya el debate sobre la necesidad de incluir escaños reservados en el Congreso peruano, esta inclusión podría

**Al mirar detenidamente las listas, también se evidencia que más del 43 % de las candidaturas étnicas se ubicaba en el tercio inferior de ellas y no en los primeros lugares.**

garantizar la presencia de diputados y senadores pertenecientes a los pueblos originarios en el Parlamento; elegidos, a su vez, a través de la aplicación de formas propias de estos pueblos cuando se trata de designar sus representantes, los que les permitiría generar y mantener organizaciones políticas propias (Sartori, 1992).

Queremos, en este sentido, analizar las posibilidades y, también, los obstáculos o barreras para la implementación de esta propuesta en el Perú, para que sea conocida, complementada y apropiada por las comunidades campesinas, nativas y pueblos originarios, y se asegure su derecho a la participación política bajo condiciones de reales garantías.

Este trabajo de investigación y de coconstrucción con las organizaciones campesinas e indígenas se implementa en una primera etapa (2023) gracias a la convocatoria del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), dado el interés en estos temas de la doctora Milagros Suito,

---

3. Elecciones Provinciales 2006-2022. Porcentaje de autoridades electas en regidurías según sexo y etnia. Ver: [https://observaigualdad.jne.gob.pe/participacionpolitica/pueblos\\_indigenas/EPRO\\_2006-2018/Reporte%201%20participaci%C3%B3n%20indigenas%20provincial.pdf](https://observaigualdad.jne.gob.pe/participacionpolitica/pueblos_indigenas/EPRO_2006-2018/Reporte%201%20participaci%C3%B3n%20indigenas%20provincial.pdf)

4. Según los resultados de los Censos Nacionales 2017: XII Censo de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas, se identificaron 94 922 centros poblados en el territorio nacional. En la costa se contabilizó 17 370 297 habitantes; es decir 58,0 %; en la sierra 8 268 183 habitantes (28,1 %) y en la selva 4 076 404 habitantes (13,9 %). Ver: <https://www.gob.pe/535-consultar-resultados-del-censo-nacional-2017>

5. Ley de Elecciones Regionales, del 15 de marzo del 2022, que en su artículo 12, numeral 3, regula que un mínimo del 15 % del total de las listas debe estar conformado por representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de la región donde estén presentes.

6. Participación política de pueblos indígenas en EMR2022. Ver: [https://observaigualdad.jne.gob.pe/participacionpolitica/pueblos\\_indigenas/3.%20Infografia\\_Pueblos%20Indigenas.pdf](https://observaigualdad.jne.gob.pe/participacionpolitica/pueblos_indigenas/3.%20Infografia_Pueblos%20Indigenas.pdf)

esfuerzo al que se suman la Organización Civil Transparencia, a través de su director ejecutivo en ese momento, Ivan Lanegra, y la Fundación Friedrich Ebert (FES), a través de su representante en el Perú, Sara Brombart.

El JNE, en el marco de sus competencias, debe promover la participación política de los pueblos indígenas u originarios, comunidades campesinas y comunidades nativas en los procesos electorales y mesas de trabajo. Para cumplir con este objetivo, se crea el Grupo de Trabajo para el Fortalecimiento de la Participación Política Indígena (GTPPI), en el año 2016, al que se le encarga el seguimiento y las propuestas referidas a dicha participación.

En su segunda etapa (2024), el trabajo de campo se desarrolló con la colaboración de diversas organizaciones de la sociedad civil, universidades y entidades estatales, además del patrocinio de la FES, a la que manifestamos nuestro agradecimiento por la difusión y compromiso para la realización de los talleres regionales que contribuyen con el fortalecimiento de los derechos ciudadanos de los pueblos indígenas y comunidades campesinas del Perú.

En ambas etapas de este trabajo, quiero agradecer el apoyo constante en el desarrollo de la metodología de los talleres, edición de videos y facilitación de Adrián Hartill Montalvo, y la coordinación y acompañamiento permanente de Raúl Tecco Miyano, director de Proyectos de la FES.







# I. Representación política de los pueblos indígenas





## 1.1 Representación de minorías en sistemas democráticos

La participación electoral, como otras formas de participación política, está enmarcada, a nivel general, dentro de los derechos políticos que tienen los pueblos indígenas y el resto de la población para participar de los procesos electorales democráticos de sus países. En consecuencia, el ejercicio de estos derechos es una condición fundamental para la democracia.

De acuerdo con Giovanni Sartori (1992),<sup>7</sup> la democracia moderna se caracteriza por tres aspectos: en primer lugar, tiene un **principio de legitimidad**; en segundo lugar, se trata de un **sistema político llamado a resolver problemas del ejercicio del poder**; y, en tercer lugar, **constituye un ideal de la sociedad moderna**. La democracia, como principio de legitimidad, es el gobierno del pueblo, no acepta autoinvestiduras, ni que el poder derive de la fuerza, sino que se legitime por elecciones libres y recurrentes. La democracia, además, debe ser representativa, vincular a la ciudadanía con sus representantes por medio de mecanismos validados para otorgarles poder; y, por último, la democracia tiene como fin ideal garantizar una mayor igualdad entre los ciudadanos y ciudadanas, pues, con el avance de los derechos y la participación efectiva en la toma de decisiones, va en pos de los distintos aspectos de la igualdad sustantiva.

**La democracia, como principio de legitimidad, es el gobierno del pueblo, no acepta autoinvestiduras, ni que el poder derive de la fuerza, sino que se legitime por elecciones libres y recurrentes**

Nos interesa, para este análisis, abordar las formas de participación democrática de los pueblos indígenas en los espacios de toma de poder, como es, específicamente, el Poder Legislativo, que es el órgano político que define las normas. En este sentido, debería estar conformado por integrantes electos que representen los diversos aspectos y diversidades de las sociedades democráticas. Esta es la razón por la que abordaremos, en esta parte del texto, la importancia de la representación de las minorías en las democracias representativas.

El concepto de representación Pitkin (2014) señala diversas dimensiones para esta categoría, pero nos referiremos a dos, con el objeto de abordar la representación política étnica:

**a) Representación descriptiva.** Alude a la noción de que los sistemas de representación (el Congreso de la República, por ejemplo), deben reflejar o ser un espejo de la sociedad desde el punto de vista de la estructura sociodemográfica, política, económica y cultural. Se asume en esta perspectiva que las instituciones deben, precisamente, reflejar la diversidad social.

---

7. Sartori. G. (1992) Elementos de Teoría Política. Ver: <https://fundamentoscpuba.wordpress.com/wp-content/uploads/2020/05/sartori-giovanni.-1992.-elementos-de-teorc3ada-polc3adtica.pdf>



En la medida en que estos grupos sociales se expresen en los espacios democráticos, la opinión pública se sentirá más identificada en las diversas dimensiones de representación de clase social, género, origen étnico, religión, edad y posición política, entre otros. Asumimos que dicha representación descriptiva enriquecería el debate democrático y el posicionamiento de derechos y ciudadanías diferenciadas. Por lo mismo, si en esta perspectiva existe una preocupación por reflejar en el sistema político las particularidades de la sociedad, entonces resulta esperable que se propicien mecanismos para garantizar que aquello ocurra.

Las medidas de acción afirmativa (cuotas especiales, asientos reservados, incentivos específicos) buscan compensar estas brechas históricas inclinadas a la subrepresentación de grupos específicos de la sociedad. Sin embargo, no es una compensación que se funde en errores cometidos en el pasado; se trata, en todo caso, de una acción para contribuir a remediar las desigualdades de acceso al poder presentes en los sistemas políticos. **Se asume que una representación más equilibrada puede contribuir con la mejor distribución del poder, las decisiones y los resultados de las políticas públicas.**

**...si en esta perspectiva existe una preocupación por reflejar en el sistema político las particularidades de la sociedad, entonces resulta esperable que se propicien mecanismos para garantizar que aquello ocurra.**

**apoyaron?** O bien, ¿este representante debe actuar en la esfera pública con margen de autonomía y de acuerdo con sus convicciones?

La definición de un programa, los compromisos declarativos que un representante realiza antes de ser electo son, en este sentido, fundamentales, pues a través de ellos se establecerían ciertos compromisos básicos con los representados: en el caso de los pueblos indígenas los temas de sus derechos colectivos.

En este tipo de relación se debe considerar la constante tensión que tiene un representante, que se ve entre satisfacer las demandas de los grupos específicos que lo llevaron al poder y el interés por establecer políticas que afectan al conjunto de la sociedad o, en el caso peruano, sus propios intereses o los de su partido.

Los electores evalúan a sus representantes a través de la coherencia con los compromisos que asumió originalmente con ellos; pero, al mismo tiempo, podría, en el transcurso del debate político, distanciarse de lo prometido originalmente,

**b) Representación sustantiva.** Se refiere a la relación que debe existir entre un representante y los representados que votaron por él. La interrogante aquí es: **¿hasta qué punto el representante, al ser electo por un grupo de personas, queda, o no, obligado a perseguir ciertos objetivos que respondan a intereses de quienes lo**



y sus electores, en consecuencia, exigir el cumplimiento. Por lo general, la representación sustantiva se relaciona con la exigencia de ciertos atributos a los representantes, por ejemplo, que hablen la lengua indígena, que sean o hayan sido dirigentes de una comunidad, que tengan un vínculo directo con los territorios, etcétera. Se esperaría, entonces, que la representación sustantiva se cumpliera a partir de la existencia de aquellos atributos. Al establecerse asientos reservados para los pueblos indígenas, normalmente se asume que serán ellos quienes traigan a la agenda política sus temas y demandas particulares.

En este sentido, abordaremos la participación electoral de los pueblos bajo dos aspectos fundamentales: el sufragio activo, referido al ejercicio del voto de las personas indígenas; y, el sufragio pasivo, es decir, la existencia de candidaturas indígenas, sin perder de vista la importancia de las normas internacionales que reconocen los derechos de los pueblos indígenas, como el ya citado Convenio N.º 169 de la OIT.

## **1.2 La importancia de la ratificación del Convenio N.º 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para el ejercicio de los derechos políticos de los pueblos indígenas**

El Convenio N.º 169 de la Organización Internacional del Trabajo ha sido ratificado por la mayor parte de países de América Latina, siendo el primero en hacerlo México, en 1990, y el último Nicaragua, en 2010.

Este documento establece los derechos colectivos para los pueblos indígenas y busca que se les reconozca como preexistentes a la creación de los Estados que lo ratifican sin promover su integración a las sociedades nacionales; es decir, que se les reconozca en sus diferencias y resistencias.

El convenio no tiene una definición única para los pueblos indígenas, sino que les reconoce características que pueden ser adecuadas a cada una de las definiciones que tienen en cada país. Entre las características que sí reconoce están:

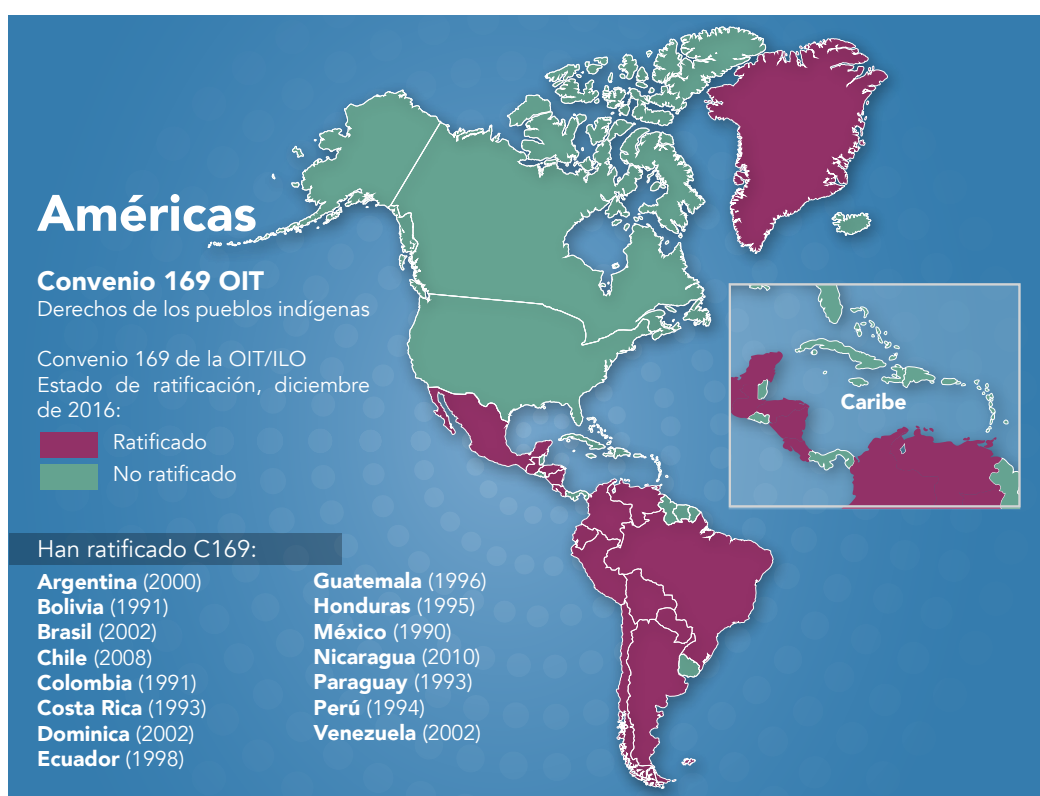
- a) las condiciones culturales y sociales que los distinguen de otros grupos de la sociedad;
- b) los pueblos que descendían de poblaciones que habitaban el país antes de la colonización española;
- c) la conciencia de su identidad indígena.

El Estado peruano ratificó el convenio en mayo de 1994, durante el Gobierno de Alberto Fujimori, en un proceso que no contó con mayor trámite legislativo. Al tratarse de un convenio es vinculante y aborda los derechos colectivos de los pueblos indígenas; en este sentido, cada uno de los Estados que lo ha ratificado debe integrarlo en su legislación y emitir informes sobre su cumplimiento a la OIT.

En el Perú, los derechos colectivos reconocidos por el convenio se incorporan en la legislación nacional cuando se promulgan la Ley N.º 29785<sup>8</sup> y su reglamento.<sup>9</sup> Sin embargo, ni la Ley N.º 26864 (Ley de Elecciones Municipales, publicada el 14 de octubre de 1997), ni la Ley N.º 27683 (Ley de Elecciones Regionales, publicada el 15 de marzo del 2002), a pesar de contener referencias a los pueblos originarios, comunidades campesinas y nativas, aluden en sus textos a los derechos que reconoce el convenio.

En nuestro país, el reconocimiento de los pueblos indígenas bajo el convenio se aplica a las comunidades campesinas y nativas. Esto es importante, ya que, sobre todo, entre los pueblos indígenas andinos (quechuas y aimaras) la denominación, según el trabajo de campo que hicimos para esta investigación, no es completamente aceptada y no se ha difundido adecuadamente; sin embargo, la situación cambia con las percepciones, cuando se conoce que todos los países de América Latina reconocen los derechos políticos de los pueblos indígenas ratificados en el convenio.

**Gráfico 1. Ratificación del Convenio 169 en América Latina y el Caribe**



**Fuente:** @Geoactivismo. Mapa del estado de ratificación del Convenio N.º 169 de la OIT en América Latina. <https://x.com/geoactivismo/status/808459604904525824>

8. Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 7 de setiembre del 2011.

9. Aprobado por el Decreto Supremo N.º 001-2012-MC publicado en el diario oficial el 3 de abril del 2012.

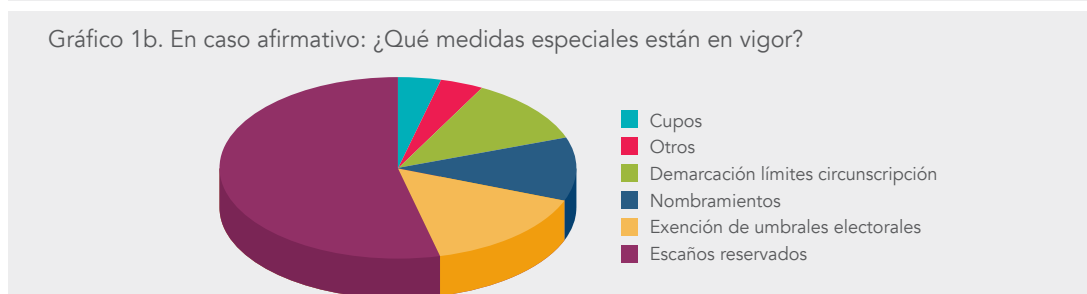
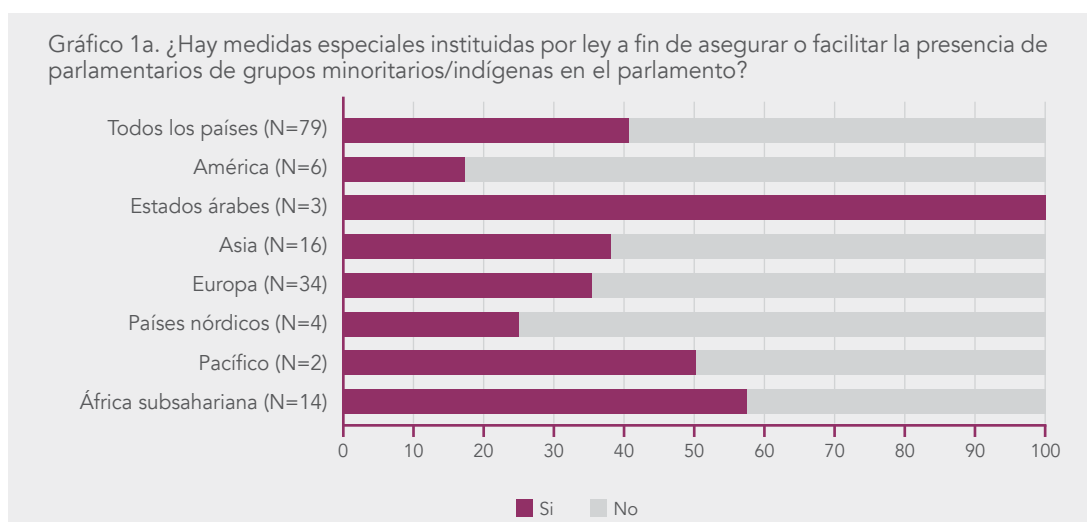
### 1.3 Mecanismos de representación política de pueblos indígenas

Las experiencias de participación electoral indígena en los diferentes países del continente han sido heterogéneas y diferenciadas. Cada una de ellas se debe evaluar en su contexto social y político.

Desde la década de los años noventa, cuando entra en vigor el convenio, se han generado cambios constitucionales en América Latina para reconocer la diversidad étnica de los Estados, la plurinacionalidad y, en la mayoría de ellos, la preexistencia de los pueblos indígenas y la obligación de proteger sus derechos colectivos.

Pese a este reconocimiento y a las reivindicaciones de los movimientos y derechos de los pueblos indígenas en la región, la representación parlamentaria indígena no se ha visto reflejada. En una encuesta sobre este tema, desarrollada por la Unión Interparlamentaria (UIP) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (Protsyk, 2010), que abarcó 122 países, se identificó la importancia de la representación indígena en los parlamentos: del total de países encuestados, el 40 % respondió que cuentan con algún tipo de medidas electorales especiales para promoverla; dentro de este porcentaje, la mayoría señaló que cuenta con escaños o asientos reservados, categoría a la que le sigue el sistema de umbrales especiales y el de cuotas indígenas, que solo existe en Perú.

**Gráfico 2. Medidas electorales especiales que facilitan la presencia de Parlamentarios de grupos minoritarios/indígenas en el mundo**



Fuente: PNUD.

Otro de los hallazgos de la encuesta es que, en la mayoría de los Estados modernos, los partidos políticos desempeñan una función clave como mediadores entre los intereses de la sociedad y las instituciones públicas. Los partidos dominan el proceso de representación. Las normas que regulan la creación y el funcionamiento de un partido pueden tener una importante repercusión en la capacidad de los grupos minoritarios para conseguir una representación suficiente y efectiva en los parlamentos nacionales. La capacidad del grupo de minorías señala que sus posibilidades para organizarse políticamente se pueden ver limitadas si hay restricciones jurídicas para la creación de partidos políticos sobre la base de una identidad étnica.

Según la encuesta, la mayoría de los países que respondió tiene este tipo de restricciones; es decir, no hay facilidades para poder constituir partidos de carácter étnico.

Con esto, algunas de las medidas afirmativas para promover la participación de pueblos indígenas en los procesos electorales podrían ser las siguientes:

**...en la mayoría de los Estados modernos, los partidos políticos desempeñan una función clave como mediadores entre los intereses de la sociedad y las instituciones públicas.**

**a) Cuotas electorales:** las cuotas establecen un número mínimo de candidatos con determinadas características demográficas (grupos étnicos, de género, religiosos, entre otros) que los partidos políticos deben incorporar en sus listas para los procesos

electorales. Las cuotas promueven la integración de los miembros de uno de los grupos ya mencionados a los partidos políticos existentes en un determinado país y les posibilita un canal institucional para la representación. (Htun, 2004)

Para el caso de los pueblos indígenas, la modalidad de cuotas electorales implica que los partidos políticos reserven un mínimo de lugares para candidatos indígenas a cargos electivos. Estos partidos políticos, muchas veces, no cuentan con estamentos indígenas dentro de su organización, por lo que tienden a completar los cupos por obligación legal y no con el objetivo de visibilizar las demandas de estos pueblos.

Ahora bien, este sistema favorece, especialmente, la representación de la población indígena cuando su peso demográfico es mayor en una determinada circunscripción. Las cuotas solamente reflejan la posibilidad de tener un puesto en una lista electoral y no garantizan la elección ni la representación política.

**b) Escaños reservados:** es el mecanismo de representación especial que predomina en los países con presencia de pueblos indígenas (Protsyk, 2010), (Morris, 2021). Consiste en reservar un determinado número o porcentaje de curules en los cuerpos legislativos los "que pueden ser ocupados únicamente por indi-

viduos que cumplen con ciertos criterios que defina la ley, tal como la religión, la lengua, la etnia o el género del candidato o candidata” (Reynolds, 2007).<sup>10</sup>

Esta forma especial constituye el principio básico de representación de todos los sectores sociales en un sistema democrático y, también, de la idea de que los pueblos indígenas constituyen colectivos con intereses propios en un determinado país. Los escaños reservados tienen algunos elementos específicos definidos por Claudio Fuentes y Macarena Sánchez (Fuentes & Sánchez, 2018), entre estos consideramos importantes para nuestra propuesta, los siguientes:

- **Mecanismo para definir asientos reservados.** Usualmente, los asientos reservados para pueblos indígenas se asocian con la creación de un distrito especial nacional indígena. En el caso peruano, según los datos del último censo del año 2017, la población indígena no está concentrada en un solo territorio, sino en diversos territorios que incluyen las zonas urbanas y los pueblos rurales.

En ese entendido, sería lógico establecer un distrito especial nacional (así como existe un distrito electoral único para los peruanos en el extranjero). Esto implica que, como país, podamos abordar los siguientes aspectos:

1

**Número de asientos a designar.** Se requiere establecer el número de asientos reservados, categoría que normalmente se asocia con el porcentaje de población indígena del país. La definición del número total de parlamentarios en el Perú es mínima si se la compara con la densidad demográfica total, por lo que este número debe ser adicional a los escaños reconocidos por la Constitución Política.

2

**Repartición de asientos según pueblo indígena.** Se requiere definir si aquellos asientos serán distribuidos en forma proporcional por pueblo o se creará un mecanismo compensatorio de algunos grupos.

3

**Criterios para establecer las candidaturas.** Acá se señalan las condiciones que deben tener las candidaturas; como, por ejemplo, una trayectoria reconocida en su comunidad o pueblo, validación por organizaciones indígenas y/o elección por sus formas propias de organización política indígena.

4

**Medidas de acción afirmativa para el financiamiento de candidaturas.** Estas deben ser consideradas en las propuestas para que la participación de escaños reservados pueda ser viable.

10. En [https://www.estudiospnud.cl/wp-content/uploads/2020/04/undp\\_cl\\_gobernabilidad\\_informe\\_representacion\\_indigena.pdf](https://www.estudiospnud.cl/wp-content/uploads/2020/04/undp_cl_gobernabilidad_informe_representacion_indigena.pdf)

## (Sub) representación política de los pueblos originarios en el Perú

Una propuesta para escaños reservados en el Congreso peruano

- **Mecanismo de definición de electores.** En esta dimensión se aborda la cuestión de si al crearse un distrito especial indígena se debe contar con un padrón indígena o si cualquier ciudadano puede votar por una candidatura indígena al momento de la elección y ejercer el derecho a la autoidentificación indígena que reconoce el Convenio N.º 169 de la OIT.

En el caso peruano no se cuenta con escaños reservados, pero sí con el sistema de cuotas; sin embargo, estas no se utilizan en los procesos electorales nacionales y, como hemos señalado anteriormente, no se ha cumplido con la representación política necesaria para posicionar los derechos reivindicados por las comunidades campesinas, nativas y pueblos originarios.







## II. Participación política de pueblos indígenas en experiencias comparadas









Como hemos señalado anteriormente, en América Latina, desde la década de los noventa, las reformas constitucionales han reconocido paulatinamente las formas de participación y representación política de los pueblos indígenas en sus Parlamentos. Cada una de estas reformas ha contado con la colaboración de dichos movimientos, que han logrado generar medidas afirmativas en este sentido.

Analizaremos a continuación algunos ejemplos regionales de pueblos indígenas que tienen participación política y que han logrado tener una representación en los Parlamentos de sus países, ¿cuál es la forma de elección activa y pasiva?; así como, las medidas que han implementado para posicionar sus demandas en estos espacios.

## a. Bolivia

Bolivia es un Estado plurinacional y cuenta con una Constitución, redactada a través de una asamblea constituyente (2006-2007), aprobada por votación universal en el referéndum desarrollado en el año 2009. Esta Constitución se caracteriza por el enfoque en los derechos sociales y la intención de contrarrestar la segregación racial en el país.

El artículo 98 de la carta magna boliviana establece: “La diversidad cultural constituye la base esencial del Estado Plurinacional Comunitario. La interculturalidad es el instrumento para la cohesión y la convivencia armónica y equilibrada entre todos los pueblos y naciones. La interculturalidad tendrá lugar con respeto a las diferencias y en igualdad de condiciones”.<sup>11</sup>

En este sentido, el Estado boliviano tiene una estructura de autonomías y organizaciones territoriales desde donde nace un Estado federalista, que reconoce cuatro tipos de autonomías: departamental, regional, municipal e indígena, todas con sus respectivos órganos ejecutivos y capacidades legislativas y fiscalizadoras.

Desde la entrada en vigencia de la Constitución del 2009, se establecieron siete escaños reservados para los miembros de los pueblos indígenas de los departamentos minoritarios en la Cámara de Diputados (artículo 146). Por su parte, la ley de régimen electoral (Ley N.º 026, del 30 de junio del 2010), en su artículo 57, determinó las circunscripciones especiales indígenas ubicadas en siete de los nueve departamentos en los que se divide el país.

Para las elecciones a la Cámara de Diputados se estableció circunscripciones especiales indígena originario campesinas, para representar a aquellas poblaciones indígenas que constituyan minorías poblacionales dentro de su respectivo departamento.

11. Ver [https://www.minedu.gob.bo/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1525:constitucion-politica-del-estado&catid=233&Itemid=933](https://www.minedu.gob.bo/index.php?option=com_content&view=article&id=1525:constitucion-politica-del-estado&catid=233&Itemid=933)

Dada la heterogeneidad de los pueblos indígenas dentro del territorio boliviano, cada una de estas circunscripciones especiales está pensada para representar a varios de estos pueblos, que habitan dentro de un mismo departamento y que son una minoría en términos relativos respecto a la población total y sin necesidad de que haya continuidad geográfica.

De los nueve departamentos que conforman el territorio, siete de ellos cuentan con una circunscripción especial indígena originario campesina; dos departamentos, Potosí y Chuquisaca, no cuentan con este tipo de circunscripciones, puesto que los aimara y quechua conforman una parte sustantiva de su población total. Sin embargo, esta distribución puede, eventualmente, ser modificada después de cada censo. De esta forma, la institucionalidad boliviana establece, a través de las circunscripciones especiales, **siete escaños reservados para pueblos indígenas** de los 130 que componen el total de la Cámara de Diputados.

Respecto a la elección, designación o nominación de candidaturas para las circunscripciones especiales, la Constitución dispone que se realicen respetando las normas y procedimientos propios de cada pueblo o comunidad indígena (artículo 11). A su vez, la ley de régimen electoral determina que, para estas candidaturas, se aplique el criterio de paridad y alternancia (artículo 11) y que ninguna persona pueda votar simultáneamente en una circunscripción uninominal y en una circunscripción especial indígena originario campesina (artículo 61). Así, el artículo 61 de la ley electoral dispone que, una vez determinados los candidatos en las circunscripciones especiales, los pueblos indígenas los inscriban en alguno de los partidos políticos u organizaciones de naciones o pueblos indígenas que se encuentren debidamente registradas ante el Órgano Electoral Plurinacional (OEP).

Esto quiere decir que los candidatos pueden presentarse como tales, únicamente si son respaldados por una organización que cuente con personalidad jurídica, medida que incluye a los partidos políticos.

Para emitir el voto, la legislación indica que ninguna persona podrá hacerlo simultáneamente en una circunscripción uninominal y en una circunscripción especial indígena originario campesina. A tal efecto, se elaborarán papeletas diferenciadas y listas separadas de votantes. Quiere decir, que los electores habilitados para votar en una circunscripción especial tienen que optar entre sufragar con la papeleta para elegir al representante indígena de su circunscripción especial o hacerlo con la nómina de candidatos de la circunscripción no especial que, para estos efectos, usan el sistema uninominal, como menciona la ley. En ambos casos, la fórmula de elección es la de mayoría simple. Para el Senado se da la posibilidad de tener cuotas en las listas de candidatos, pero no corresponde al mecanismo de escaños reservados.

# Bolivia

## b. Colombia

Desde el año 1991, en que se promulga la Constitución Política que rige actualmente al país,<sup>12</sup> se reconocen escaños reservados en el Parlamento. El Título IV, en este sentido, aborda la **participación democrática y los partidos políticos**.

En lo que se refiere a las minorías étnicas, el artículo 108 de la Constitución colombiana las alude entre los requisitos para que los partidos políticos obtengan su personería jurídica. Este artículo señala que, en el caso de las circunscripciones étnicas, bastará con obtener una curul en el Senado o en la Cámara de Representantes para acceder a la personería jurídica como partido o movimiento político.

El sistema político colombiano es presidencialista. El Poder Legislativo está conformado por dos cámaras: el Senado y la Cámara de Representantes. Los artículos 171 y 176 de la carta política señalan la composición de ambas y definen las diferentes circunscripciones electorales. Para el Senado, se designan dos curules cuando se trata de la circunscripción especial indígena; y para la Cámara de Representantes, dos curules para la circunscripción especial afrodescendiente y una curul para la circunscripción especial indígena.

Las organizaciones étnicas territoriales que participan de las elecciones en Colombia son los resguardos indígenas (pueblos indígenas) y los consejos comunitarios (población afrodescendiente o NARP).<sup>13</sup>

**Los resguardos indígenas constituyen la división territorial que garantiza a estos grupos la propiedad sobre el territorio que poseen en común**, históricamente habitado por ellos y representado por sus autoridades tradicionales. Los resguardos están regulados por el artículo 329 de la Constitución y por el Decreto 1953 del 2014, con el que se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los territorios indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de dichos pueblos.

En el caso de **los consejos comunitarios de las comunidades negras, se trata de personas jurídicas que administran las tierras de propiedad colectiva de las comunidades afrodescendientes**. Ellos preservan

12. Promulgada en la Gaceta Constitucional N.º 114 el 7 de julio de 1991. Se le conoce como la Constitución de los Derechos Humanos. Reemplazó a la Constitución Política de 1886 y se expidió durante la presidencia del liberal César Gaviria.

13. Es el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, las cuales revelan y conservan la conciencia e identidad que las distingue de otros grupos étnicos.

la identidad cultural y la representación jurídica de los miembros de la comunidad que estén inscritos en su censo interno y que estén reconocidos por el consejo comunitario que regula la Ley 70 de 1993.<sup>14</sup> Deben, por lo tanto, estar inscritos en la Dirección de Comunidades Negras del Ministerio del Interior para tener reconocimiento legal.

La Constitución colombiana señala que los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República tienen que haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante un certificado de la respectiva organización refrendado por el ministro de Gobierno.

Para la Cámara de Representantes, actualmente compuesta por 172 escaños, se dispone de cinco asientos reservados, pues su creación, para tal efecto fue posterior a la inclusión de los escaños reservados en el Senado. En este sentido, se asignaron tres de los cinco cupos correspondientes a los grupos étnicos, de tal forma que uno corresponde a los pueblos indígenas y dos a las comunidades negras o afrodescendientes.

Para la votación por estos escaños, la ley prohíbe explícitamente que las personas voten simultáneamente por un candidato a la cámara de circunscripción territorial y por un candidato a la cámara de circunscripción especial indígena. Por lo tanto, se confecciona una papeleta electoral con secciones diferenciadas, con lo que cualquier elector puede elegir si sufragar en su circunscripción territorial correspondiente o si lo hace en la circunscripción nacional especial para elegir representantes indígenas.

Cualquier ciudadano que tenga o no ascendencia indígena está libre de sufragar marcando la papeleta en la casilla correspondiente a la circunscripción especial, aplicándose en todo el territorio la autoidentificación al momento de ejercer el voto. No es necesario que se mantenga un padrón electoral diferenciado.

Si bien para las elecciones regionales y locales colombianas no existen medidas afirmativas para la participación de pueblos indígenas, se valida y se reconoce la personería jurídica de los consejos comunitarios afrodescendientes y resguardos indígenas que hayan obtenido una curul en el Parlamento. Por lo que estas organizaciones políticas pueden avalar candidaturas para gobernadores, alcaldes y concejales indígenas o afrodescendientes. Este proceso nos demuestra la importancia de contar con medidas afirmativas que reconozcan las organizaciones propias de los pueblos indígenas para potenciar la representación política.

---

14. "Ley 70 de 1993 - Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política" <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=7388#:~:text=ARTICULO%2032-,,e%20adaptan%20a%20esta%20disposici%C3%B3n.>

## c. Chile

Chile no reconoce constitucionalmente a los pueblos indígenas. Los valida como etnias en la Ley Indígena de 1993, que reconoce a diez.<sup>15</sup>

En el parlamento chileno no hay escaños reservados; sin embargo, se establecieron para el proceso constituyente de 2021,<sup>16</sup> después del estallido social del 2019 y en el marco del acuerdo por la paz y la nueva Constitución firmado por el gobierno de ese momento con las diferentes fuerzas políticas.

En este proceso los pueblos indígenas de Chile participaron por primera vez como actores principales en un órgano político con poder de decisión. Después de varias décadas se visibilizaron en el debate público sus demandas y sus derechos. Se trató, en consecuencia, de un suceso importante, ya que el resto de la sociedad pudo conocer y escuchar las reivindicaciones por sus derechos colectivos.

Para la Convención Constitucional se establecieron por ley 155 curules con paridad de salida, dentro de estas se dispusieron 17 escaños reservados, que serían ocupados por los diez pueblos indígenas reconocidos. Todos los pueblos tendrían, por lo menos, un escaño, pese a que el número de su población no fuera significativa demográficamente. La distribución acordada implica siete cupos para el pueblo Mapuche; dos para los Aimara y uno para cada uno de los siguientes pueblos: Diaguita, Colla, Atacameño, Quechua, Yagán, Kawashkar, Chango y Rapa Nui. Ellos van dentro de los 155 convencionales que fueron electos.

Para la elección de convencionales indígenas se definió una circunscripción especial nacional con un padrón indígena y con papeletas diferenciadas. Cabe mencionar que, desde 1993, fecha en que se promulga la Ley N.º 19.253, es el Estado chileno el que otorga un certificado a las personas indígenas y reconoce su pertenencia a uno de los diez pueblos mencionados por la ley.

Con base en el registro de personas indígenas que tiene la corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi) se construyó un padrón indígena para las elecciones del 2021. Si la persona estaba incluida en dicho padrón le correspondía

15. Ley Indígena N.º 19.253 "Artículo 1º.- El Estado reconoce que los indígenas de Chile son los descendientes de las agrupaciones humanas que existen en el territorio nacional desde tiempos precolombinos, que conservan manifestaciones étnicas y culturales propias siendo para ellos la tierra el fundamento principal de su existencia y cultura.

El Estado reconoce como principales etnias indígenas de Chile a: la Mapuche, Aimara, Rapa Nui o Pascuenses, la de las comunidades Atacameñas, Quechuas, Collas, Diaguita y Chango del norte del país, las comunidades Kawashkar o Alacalufe y Yámana o Yagán de los canales australes. (...)" (sic). En <https://www.fao.org/faolex/results/details/es/c/LEX-FAOC051605/>

16. Ley N.º 21.298, publicada en el Diario Oficial de 23 de diciembre de 2020, y promulgada por el presidente Sebastián Piñera Echenique el 21 de diciembre del mismo año, que modifica la Carta Fundamental para reservar escaños a representantes de los pueblos indígenas en la Convención Constitucional y para resguardar y promover la participación de las personas con discapacidad en elección de convencionales constituyentes. En [https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/detalle\\_cronograma?id=f\\_publicacion-de-la-ley-ndeg-21-298-reserva-escaños-o-cupos-en-la-convencion-constitucional-a-los-pueblos-indígenas-y-resguarda-y-promueve-la-participación-de-las-personas-en-situación-de-discapacidad](https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/detalle_cronograma?id=f_publicacion-de-la-ley-ndeg-21-298-reserva-escaños-o-cupos-en-la-convencion-constitucional-a-los-pueblos-indígenas-y-resguarda-y-promueve-la-participación-de-las-personas-en-situación-de-discapacidad)

la papeleta de circunscripción indígena y solamente podía votar por uno de los candidatos indígenas que se presentase para esa elección. La circunscripción especial definida por la ley fue nacional y en cualquier lugar del territorio chileno, sea urbano o rural, se podía votar por una de las 92 candidaturas indígenas. Al final, se eligieron 17 escaños reservados con paridad.

Esta experiencia fue única y no se repitió nuevamente. La Constitución propuesta, que planteaba, entre otros cambios, la participación de diecisiete escaños reservados, fue rechazada en el plebiscito nacional de septiembre del 2022, por lo que se convocó a un nuevo proceso constituyente (17 de diciembre del 2023), en el que se eligió un nuevo Consejo Constitucional sin escaños reservados, y que definió un mecanismo de umbrales de votación para la representación indígena. En el consejo constitucional actual solamente un representante de los pueblos indígenas (Alihuen Antileo, Mapuche) resultó electo.

En el proceso Constitucional del 2023, entre otras propuestas, los derechos de los pueblos indígenas se reducían a un solo artículo, que reconocía su pre-existencia y su aporte al acervo cultural de la nación chilena, y se eliminaba la representación indígena por medio de escaños reservados en el Congreso de la República. Finalmente, el pueblo chileno votó en contra.

# Chile

## d. Ecuador

La Constitución Política del Ecuador (promulgada el 28 de septiembre del 2008, entró en vigencia en octubre de ese mismo año), en su artículo 1° reconoce al país como un "Estado constitucional de derechos y justicia social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico" (sic). Reconoce, también, en su artículo 56, que las "comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano, el pueblo montubio y las comunas forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible" (sic).

Ecuador ha ratificado el Convenio N.º 169, así como otros instrumentos internacionales referidos a los derechos de pueblos indígenas, pero su sistema político no cuenta con medidas afirmativas que fomenten dicha participación, ya sea mediante escaños reservados o cuotas en las listas de los partidos y movimientos políticos. A pesar de esta situación, la participación política de los pueblos indígenas se ha dado mediante el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik (MUPP-18), que está relacionado directamente con la Confederación de Nacionalidades Indígenas (Conaie), que es el movimiento indígena más importante del país.

# Ecuador

## e. Panamá

El artículo 1º de la Constitución Política panameña define al país como una república unitaria, democrática y representativa, y en su artículo 90 reconoce y respeta la identidad étnica de las comunidades indígenas nacionales y promueve su desarrollo. La organización política administrativa del territorio panameño comprende diez provincias, 81 distritos, cinco comarcas indígenas, de las que tres tienen rango de provincia, Ngäbe Buglé, Kuna Yala y Emberá Wounaan, y 674 corregimientos.

Las provincias y comarcas se organizan en 39 circuitos electorales, establecidos de acuerdo con la población del país; y, de la totalidad de comarcas, dos Kuna Yala y Ngäbe Buglé, son las únicas que tienen circuitos electorales propios para poder elegir directamente representantes, personas indígenas que militan en partidos políticos, a la Asamblea Nacional.

El país reconoce ocho pueblos indígenas: Ngäbe, Buglé, Guna, Emberá, Wounaan, Bri Bri, Naso Tjër Di y Bokota. Estos pueblos se ubican en las zonas más apartadas del país. Al oeste, entre las comarcas Ngäbe-Buglé, las provincias de Bocas del Toro, Chiriquí y el norte de Veraguas; al este, en la provincia de Darién y las comarcas Kunas, Madugandí, Wargandí y Kuna Yala, y la Comarca Emberá-Waunaan.

Panamá tiene pendiente la ratificación del Convenio 169 de la OIT, ratificación que constituye una demanda tanto de los pueblos indígenas como de la población afrodescendiente.

Del análisis de la experiencia comparada podemos ver que cada contexto político y social de los pueblos indígenas en los Estados y su reglamentación constitucional es diversa. Los casos expuestos evidencian que la representación indígena en cada uno de los países considerados es sumamente importante, una razón suficiente para posicionar sus demandas históricas y una situación que debemos tener en cuenta para elaborar una propuesta específica para el caso peruano.

# Panamá

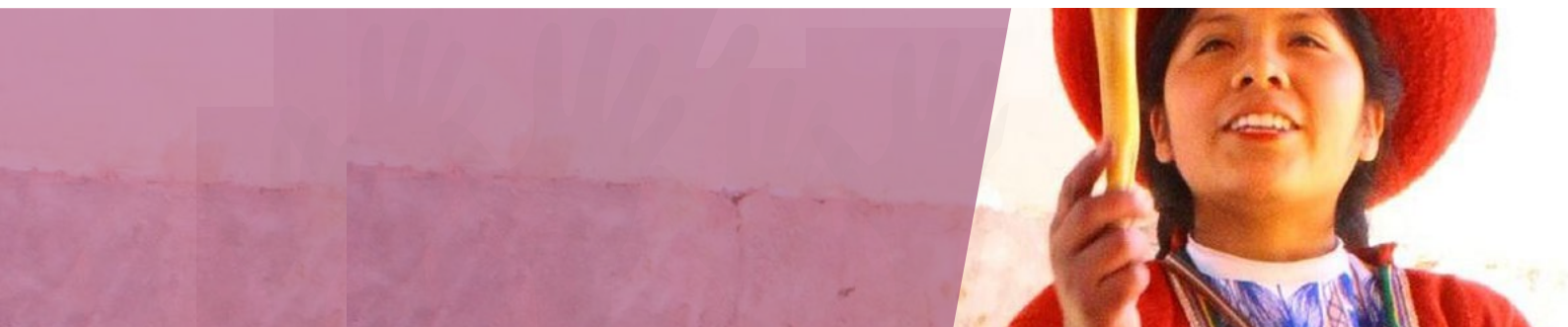


## (Sub) representación política de los pueblos originarios en el Perú

Una propuesta para escaños reservados en el Congreso peruano

**Cuadro 1. Comparativo de países**

	Bolivia	Colombia	Chile 2021-2022	Ecuador	Panamá
<b>Rec. Constitucional</b>	Sí	Sí	No Ley N.º 21.298 para Convención Constituyente 2021	Sí Art. 96 C. P.	Sí
<b>Escaños reservados</b>	Sí 7 en Cámara de Diputados Art. 146 C.P.E.	Sí 2 senadores 1 diputado Art. 171,176 de la C.P.	Sí 17 de 155 Proporcionales por cada pueblo.	No	No
<b>Distrito/ Circunscripción electoral indígena</b>	Sí 7 distritos o circunscripciones indígenas. Art. 147. C.P.E.	Sí Circunscripción especial nacional (Ley N.º 649/2001)	Sí Circunscripción nacional indígena	No	No. Pero hay comarcas indígenas con autonomía Art. 127 C. P.
<b>Formas de participación política</b>	De acuerdo con sus propias tradiciones y procedimientos (Ley N.º 26/2010, Art. 59)	De acuerdo con sus tradiciones propias.	De acuerdo con sus tradiciones propias.	Por medio de partidos políticos indígenas o alianzas	Elegidos dentro de los partidos políticos
<b>Derecho a elegir</b>	Voto universal en las circunscripciones especiales	Voto universal, elección en urna, voto por circunscripción indígena.	Padrón indígena. Votan quienes estén inscritos en el padrón.	Voto Universal.	Voto Universal.
<b>Paridad y alternancia</b>	Sí Art. 147 C.P.E.	No	Sí	Sí Art. 65 C.P.	No







### III. La participación y representación política de pueblos indígenas en el Perú







La protección de las comunidades indígenas en el Perú se reconocía en las constituciones de 1920 y de 1933, que la señalaban como un deber del Estado, aunque bajo la concepción del Estado-Nación (Vega, 2002). Posteriormente, el voto universal, libre y obligatorio, se establece por primera vez en la Constitución de 1979, que reconoció el derecho y el deber de todas las personas mayores de 18 años de participar de las elecciones y tener el derecho al voto, antes restringido únicamente para los ciudadanos varones mayores de edad que supieran leer y escribir.<sup>17</sup>

La Constitución Política de 1979, redactada por una Asamblea Constituyente, reivindicó los derechos sociales y reconoció los derechos de las comunidades campesinas y nativas, específicamente en el Capítulo VIII (De las comunidades campesinas y nativas)<sup>18</sup> de su Título III (Del régimen económico). En este capítulo se les reconocía el derecho de organizarse de acuerdo con sus costumbres y sus territorios ancestrales; así como, su carácter de imprescriptibles, inalienables e inembargables. Sin embargo, no se reconocía la diversidad cultural de la Nación. Cabe mencionar que el Perú es el penúltimo país de América Latina en reconocer el voto de los analfabetos, solo antes de Brasil (Del Águila, 2009).

Alicia Del Águila se pregunta si, de haberse reconocido el derecho al voto de las personas indígenas, se hubiera podido construir partidos políticos andinos o amazónicos y logrado, con ello, una mayor politización de la población indígena, algo que sí ocurrió en otros países:

*En Perú, con la exclusión de los analfabetos en el juego político, sobre todo a partir de los años 1930 (cuando el surgimiento de formaciones partidarias populistas y desarrollistas en América Latina) se dejaba a un lado de la escena política oficial a las mayorías de origen quechua, aimara y a las etnias amazónicas, así como a importantes sectores de mestizos de la selva y sierra, no sólo porque fueran necesariamente analfabetos, sino porque esas zonas, de pronto, adquirirían menos importancia política y varios potenciales votantes se encontraban en un limbo permisivo para la omisión. De haber podido votar, ¿hubiera surgido un partido andino oligárquico o, posteriormente, campesino?, ¿o se hubieran podido articular a un partido de alcance nacional? No lo sabemos, pero dicha marginación deja, desde luego, esa pregunta abierta. (Del Águila, 2009)*

El Perú fue escenario de una reforma agraria muy profunda (Cuadros, 2018). El 24 de junio de 1969 el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, dirigido por el General Juan Velasco Alvarado, promulga el Decreto Ley N.º 17716, bajo el lema de “La tierra es para quien la trabaja”, norma con la que promueve el uso de la expresión “comunidades

17. Arts. 84, 85 y 86 de la Constitución Política del Perú de 1933. ver: <https://www.congreso.gob.pe/Docs/sites/webs/quipu/constitu/1933.htm>

18. Arts. 161, 162 y 163 de la Constitución Política del Perú de 1979. Ver: <https://www.congreso.gob.pe/Docs/sites/webs/quipu/constitu/1979.htm>

campesinas y nativas” para reemplazar al de “comunidades indígenas”, así como el de “comuneros” y “comuneras” para referirse a los pueblos indígenas u originarios; ya que, por mucho tiempo se utilizó peyorativamente la denominación de “indio”, con una clara intención discriminatoria. Con esto se impulsó un cambio en las formas en las que se autodefinían estas comunidades, situación que se mantiene hasta hoy en el debate sobre los derechos de los pueblos indígenas, ya que las comunidades campesinas prefieren el uso de los términos “campesino” u “originario” y no el de “indígena”, como lo establecen el Convenio N.º 169, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y la Declaración americana sobre los derechos de los pueblos indígenas de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

El 18 de mayo de 1980 se desarrollaron las elecciones presidenciales y legislativas después de un periodo de dictadura militar. Estas elecciones se implementaron al amparo de las normas que establecía la Constitución de 1933 (Del Águila, 2009); en consecuencia, el voto no fue universal y obligatorio, con lo que dejó fuera del proceso a muchas personas pertenecientes a los pueblos indígenas. Cabe recordar que la Constitución de 1979 recién entraba en vigor en julio de 1980.

## **En este CCD no participaron integrantes de las comunidades campesinas, nativas o pueblos indígenas, por lo que no hay un reconocimiento explícito de estos pueblos.**

El voto universal en el Perú se implementó en las elecciones municipales convocadas para noviembre de 1983. En este proceso se eligieron por primera vez alcaldías y regidurías con candidaturas, nativas, campesinas e indígenas, que participaron a través de los partidos políticos y en medio del avance del conflicto armado interno.

En 1993 se promulga una nueva carta magna, que es la que nos rige hasta hoy. Se aprobó durante el gobierno de Alberto Fujimori, quien después del autogolpe de Estado en 1992, convoca a un Congreso Constituyente Democrático (CCD) para que elabore una nueva Constitución. En este CCD no participaron integrantes de las comunidades campesinas, nativas o pueblos indígenas, por lo que no hay un reconocimiento explícito de estos pueblos. Se reconoce, en cambio, el derecho a la identidad cultural y el uso de las lenguas indígenas. Además, el artículo 149 reconoce el derecho al pluralismo jurídico; es decir, el derecho consuetudinario de las comunidades campesinas, nativas para ejercer funciones jurisdiccionales, con el apoyo de las rondas campesinas, dentro de su ámbito territorial, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona.

La Constitución del 93 no se refiere a los derechos políticos, además, reformó la organización del Poder Legislativo, al establecer una sola cámara en lugar de dos (senadores y diputados), con lo que redujo el número de parlamentarios, para una representación de más de veinticinco millones de peruanos y peruanas en aquel entonces. (Manchego, 2004)

Para Fidel Tubino, la ciudadanía “legal o constitucional” en el Perú ha buscado la homogenización de las diversas culturas y generado que el ejercicio de las libertades y derechos reconocidos en las constituciones y leyes sean derechos ejercidos exclusivamente por

los “incluidos” (Tubino, 2002). La ciudadanía, para el autor, es un derecho individual que no reconoce el ejercicio de los derechos colectivos que tienen las comunidades y los pueblos indígenas, que para ellos está íntimamente vinculado con su relación con el territorio y sus tierras. Para el derecho liberal moderno, el derecho a la tierra se vincula únicamente con el derecho de propiedad.

*Desde la concepción indígena de los derechos humanos el derecho a la vida es indesligable del derecho a la tierra. La tierra no es una res extensa. La tierra es el “hábitat”. Su valor de uso está supereditado a su valor simbólico y a su significación ontológica. El vínculo con la tierra no es el de la apropiación privada. La tierra no se hipoteca, no se vende, pues quedarse sin tierra es quedarse sin sentido, sin ubicación existencial. La tierra no es externa al ethos, es su esencia misma. La physis es constitutiva del ethos. El vínculo con la tierra es fundacional de la subjetividad. No hay sujeto sin locus. No hay ethos sin physis ni physis sin ethos. Estamos pues ante un nuevo punto de partida. (...). (Tubino, 2002)*

Esta descripción es esencial para el análisis del ejercicio de los derechos fundamentales y políticos de los pueblos indígenas, ya que nos permite entender la importancia de las ciudadanía diferenciadas y el ejercicio de los derechos colectivos, además de observar que, en muchos casos, las democracias modernas no consideran este factor tan importante. Debemos recalcar que la relación de los pueblos indígenas con sus territorios es la base de las demandas indígenas que se han mantenido en el tiempo, esta vinculación es también un aspecto fundante de los derechos reconocidos por el Convenio 169 y las declaraciones ya citadas de la ONU y la OEA, que ha suscrito el Estado peruano.

*Will Kymlicka nos ha enseñado reiteradamente que la inclusión social de las minorías excluidas pasa necesariamente por reconocerles “derechos colectivos”. Sin derechos de grupo, las minorías excluidas no pueden actuar sus derechos individuales. El ejercicio de estos derechos pasa necesariamente por el reconocimiento de derechos colectivos. Entre los derechos individuales y los derechos colectivos no hay oposición. Los derechos colectivos no introducen restricciones al ejercicio de los derechos individuales. Al contrario, son la garantía de su ejercicio. (...). Por lo tanto, entre los derechos “individuales” y los derechos “de grupo” no solamente no hay oposición sino que hay interdependencia. Es absolutamente necesario por ello que los derechos civiles y políticos de los grupos vulnerables se garanticen mediante el otorgamiento de derechos especiales según cada caso. De allí viene la diferenciación de ciudadanía. (Tubino, 2002)*

No cabe duda de que el otorgamiento de derechos diferenciados para el ejercicio de los derechos políticos de los pueblos indígenas está íntimamente ligado a su cultura, a su territorio y a sus formas propias de ejercer control social. Sin embargo, esta situación no ha sido reconocida en ninguna de las constituciones políticas del Perú, por lo que la democracia en el país tendría que abogar por ellos y reivindicar a las comunidades campesinas, nativas y pueblos originarios.

Cabe mencionar que en los Censos Nacionales 2017, en el contexto de la construcción de identidades y de una "ciudadanía diferenciada", se aplica por primera vez una pregunta sobre la autoidentificación étnica, el resultado evidenció que un 28 % de ciudadanos y ciudadanas se reconocía como perteneciente a algún pueblo indígena.

### **3.1 Marco normativo referido a la participación política y a los derechos de los pueblos indígenas en el Perú**

El artículo 43 de la actual Constitución define al Estado peruano como una república democrática, social, independiente y soberana. Además, indica que su gobierno

**...el artículo 2º, inciso 19, de la carta magna expresa que toda persona tiene derecho a su identidad étnica y cultural, y que el Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación.**

es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza bajo el principio de separación de poderes. Luego, en su artículo 51, señala que el texto constitucional prevalece sobre toda norma legal, la ley sobre las normas de inferior jerarquía y así sucesivamente. Además, regula, a través de su artículo 90, la estructura del Poder Legislativo.

También garantiza (art. 2º, inciso 19) el derecho de toda persona a participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación, a ser candidato o candidata y a poder elegir a sus representantes. Y en el artículo 35 reconoce el ejercicio de los derechos políticos en forma individual o a través de organizaciones políticas, como partidos, movimientos o alianzas.

Sobre los derechos de los pueblos indígenas, nativos y poblaciones afrodescendientes, el artículo 2º, inciso 19, de la carta magna expresa que toda persona tiene derecho a su identidad étnica y cultural, y que el Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación. Sin embargo, no establece ninguna medida afirmativa o de reconocimiento de los derechos de estos pueblos para viabilizar su participación en el Congreso.

Ahora bien, en el artículo 191 se reconoce un porcentaje mínimo para la representación de candidaturas de comunidades campesinas y nativas en los consejos regionales y municipales, pero no existen medidas afirmativas para los pueblos indígenas y su representación en el Congreso peruano.

Por otro lado, el sistema electoral peruano está constituido por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec). La ONPE tiene a su cargo la organización de los procesos electorales y la administración del presupuesto correspondiente, entre otras funciones. El Reniec, por su parte, se encarga del registro civil de la población, así como de la preparación y mantenimiento del padrón electoral.

En lo normativo, el artículo 12 de la Ley N.º 27683, Ley de Elecciones Regionales, establece "...un mínimo de quince por ciento (15 %) de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada región donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones" en las listas de candidatos a los consejos regionales. Esta norma, con más de 20 años de vigencia, no ha sido efectiva para garantizar la elección de estas comunidades y, por tanto, su efectiva participación política y el posicionamiento de sus derechos. Además, la ley no reconoce la presentación de candidatos de conformidad con las propias formas de organización de los pueblos indígenas y comunidades campesinas o nativas, esto solo es viable mediante las organizaciones políticas que reconoce la ley, lo que genera que, muchas veces, se presenten candidatos que no son parte de las comunidades afectando el principio de representación sustantiva que tratamos al inicio de este texto.

**...el artículo 12 de la Ley N.º 27683, Ley de Elecciones Regionales, establece "...un mínimo de quince por ciento (15 %) de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada región donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones" ...**

Otra de las normas que resulta importante para el análisis del principio de representación es la Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones, que en su artículo 21 define, entre otros temas, la división territorial de la República. Así, con la modificación del citado artículo, a través del artículo único de la Ley N.º 31032,<sup>19</sup> se amplió a 27 las circunscripciones electorales para incluir a los peruanos residentes en el extranjero y asignarles dos representantes en el Congreso de la República, sin modificar el número total de congresistas, que se mantiene en 130.

Sobre la conformación del Poder Legislativo, el 20 de marzo del 2024, el Congreso de la República promulgó la Ley N.º 31988,<sup>20</sup> norma que reforma diversos ar-

19. Ley que modifica el artículo 21 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, para la creación de la circunscripción de electores peruanos residentes en el extranjero. Publicada en el diario oficial el 23 de julio de 2020.

20. Ley de reforma constitucional que restablece la bicameralidad en el Congreso de la República del Perú.

títulos de la Constitución Política del Perú; entre estos, el ya citado artículo 90, para reestablecer la bicameralidad. Con esto, al Senado se le asigna un número mínimo de 60 senadores (que podría incrementarse mediante ley orgánica), elegidos por un período de cinco años mediante un proceso electoral conforme a ley, y se asegura que, por lo menos, se elija a un representante por cada circunscripción electoral, y los restantes sean elegidos por distrito único electoral nacional.

A la Cámara de Diputados, por su parte, se le asigna un número mínimo de 130 diputados, elegidos por un período de cinco años mediante un proceso electoral conforme a ley. Esta cifra también se podría incrementar, en relación con el incremento poblacional, mediante una ley orgánica.

Con todo, la reforma Constitucional no consideró la asignación de escaños reservados y tampoco operó modificación alguna para el proceso de consulta previa.

Es importante mencionar que el derecho a la consulta previa constituye un deber del Estado y un derecho colectivo de los pueblos indígenas; por lo tanto, tendría que aplicarse cada vez que algún órgano estatal promueve la implementación de alguna medida administrativa o legislativa que pueda afectar sus derechos.

## **Con todo, la reforma Constitucional no consideró la asignación de escaños reservados y tampoco operó modificación alguna para el proceso de consulta previa.**

En el ámbito internacional, el Perú ha suscrito la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas, aprobada en 2007, y la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la

OEA, en 2016; además de, ratificar el Convenio N.º 169 de la OIT, en el año de 1994, que no tuvo mayor relevancia en la operatividad y adecuación del sistema normativo a lo que establece este tratado internacional.

Recién en el año 2009, durante el segundo gobierno de Alan García (2006 a 2011), que promovía una política de inversiones como parte de la ejecución del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos, se suscribieron varios decretos legislativos que afectaban directamente a las comunidades indígenas de la Amazonía, y tras los hechos de violencia en Bagua, generados por las protestas de nativos contra una minera, es que se empieza a relevar la necesidad de contar con una norma que regule la consulta previa, libre e informada plasmada en el artículo 6 del convenio. Esta norma, Ley N.º 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, se promulga tardíamente, el 2011, y se reglamenta en el año 2012, a través del Decreto Supremo N.º 001-2012-MC.<sup>21</sup>

---

21 Reglamento de la Ley N.º 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Publicado en el diario oficial el 3 de abril del 2012.



**Tabla 1. Leyes que regulan la participación electoral en el Perú y los derechos de las comunidades campesinas, nativas y pueblos indígenas**

Norma	Denominación	Fecha de publicación en el diario oficial "El Peruano"
Ley 26859	Ley Orgánica de Elecciones	1 de octubre de 1997
Ley 28360	Ley de elecciones de representantes ante el Parlamento Andino	15 de octubre de 2004
Ley 26487	Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales	21 de junio de 1995
Ley 26486	Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones	21 de junio de 1995
Ley 26497	Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	12 de julio de 1995
Ley 24656	Ley General de Comunidades Campesinas	14 de abril de 1987
Ley 28736	Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial	18 de mayo del 2006
Ley 29785	Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)	7 de septiembre del 2011

Resaltamos la particularidad de dos modificaciones normativas importantes para el tema que nos ocupa; la primera operada por la Ley N.º 31030, que modificó normas de la legislación electoral para garantizar la paridad y la alternancia de género en las listas de candidatos, en específico, modificó los artículos 104 y 116 de la Ley N.º 26859 (Ley Orgánica de Elecciones); el artículo 12 de la Ley N.º 27683 (Ley de Elecciones Regionales); el numeral 3 del segundo párrafo del artículo 10 de la Ley N.º 26864 (Ley de Elecciones Municipales); el artículo 26 de la Ley N.º 28094 (Ley de Organizaciones Políticas), además de ordenar la vigencia inmediata de estas modificaciones para las Elecciones Generales del año 2021.<sup>22</sup>

22. Ver <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1872881-1>

La segunda modificación es la que operó la Ley N.º 32058, que modificó los artículos 47, 58, 104 y 116 de la Ley N.º 26859 (Ley Orgánica de Elecciones); incorporó el Artículo XVI al Título Preliminar, la decimoctava disposición transitoria y la quinta y sexta disposiciones finales a la Ley N.º 26859 (Ley Orgánica de Elecciones); modificó los artículos 8º y 10 de la Ley N.º 26864 (Ley de Elecciones Municipales); los artículos 12 y 14 de la Ley N.º 27683 (Ley de Elecciones Regionales); los artículos 8º, 11-A, 13, 13-A, 18, 23, 24-A, 31, 34, 36-B y 37 de la Ley N.º 28094 (Ley de Organizaciones Políticas) e incorporó el artículo 23-B; modificó el artículo 2º de la Ley N.º 30322 (Ley que crea la Ventanilla Única de Antecedentes para Uso Electoral); el artículo 13 de la Ley N.º 31227 (Ley que transfiere a la Contraloría General de la República la competencia para recibir y ejercer el control, fiscalización y sanción respecto a la declaración jurada de intereses de autoridades, servidores y candidatos a cargos públicos).<sup>23</sup>

Entre todos estos cambios, destacamos el del artículo 10 de la Ley N.º 26864, que dispone que el "...número correlativo que indique la posición de los candidatos a regidores en la lista, que está conformada por el cincuenta por ciento (50%) de hombres o mujeres, ubicados intercaladamente de la siguiente forma: una mujer, un hombre o un hombre, una mujer; no menos de un veinte por ciento (20%) de ciudadanos o ciudadanas jóvenes menores de veintinueve (29) años de edad y un mínimo de quince por ciento (15%) de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada provincia correspondiente, donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones" (sic).

## 3.2 Censos Nacionales del 2017

Los Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas, se ejecutaron el día 22 de octubre en el área urbana, y del 23 de octubre al 6 de noviembre en el área rural.

**Este proceso nacional consideró, por primera vez, una pregunta referida a la auto identificación étnica**, esto en aplicación del derecho de reconocimiento étnico y cultural que establecen la Constitución y el artículo 1 del Convenio N.º 169. Actualmente, en el Perú, se ha identificado 55 pueblos indígenas, 51 de ellos amazónicos y cuatro andinos, además de la presencia de la población afroperuana en distintas regiones de la costa, principalmente.

La visibilidad de esta población constituye una demanda sistemática e histórica, que parte de la necesidad de promover y reconocer a estos grupos con la finalidad de que el Estado cuente con información desagregada que le permita formular políticas públicas diferenciadas dada su condición de vulnerabilidad.

De acuerdo con los datos de los Censos Nacionales 2017, se autoidentifican como indígenas u originarios de los Andes, un total de 5 771 885 personas; de ellas, 2 801 412 (48,5 %) son hombres y 2 970 473 (51,5 %), mujeres.

---

23. Ver <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2297823-2>

En cuanto a su distribución geográfica, las ciudades que concentran la mayor parte de esta población son Lima, con 23,1 %; Puno, con 14,9 %; Cusco, con 12,4 %; Ayacucho, con 6,8 %; Arequipa, con 6,7 %; Junín, con 6 %; y Áncash, con 5 %.

También se evidenció que, 212 823 personas se autoidentificaron como indígenas u originarias de la Amazonía, cifra que equivale al 0,9 % de la población censada de 12 a más años de edad del país. Ellas se encuentran en todos los departamentos del país, principalmente en Loreto (51 722), Ucayali (36 774), Junín (35 920), Amazonas (34 958), entre otros. (INEI, 2018)

La autoidentificación étnica hace referencia a una conciencia de la identidad de las personas. Esto quiere decir, cómo se identifican o cómo se sienten aquellas de 12 años a más, de acuerdo con sus costumbres, tradiciones o antepasados y familia; ello considerando aquellos elementos que prefieren resaltar o revalorar de su identidad cultural, un proceso estrictamente individual, pero que se relaciona con una identidad colectiva.

En el área urbana, un total de 3 887 100 personas se autoidentificaron bajo la categoría de origen andino; es decir el 67,3 % del total. En el área rural, 1 884 785 personas se ubicaron bajo esta autoidentificación étnica (32,7 %). (INEI, 2018)

Del total de 212 823 peruanas y peruanas que integran la población que se autoidentificó como indígena u originaria de la Amazonía, 156 486 (el 73,5 %), se encuentran en el área rural y 56 337 (26,5 %), en el área urbana. (INEI, 2018)

Estos datos evidencian que un gran porcentaje de la población que se autoidentifica como perteneciente a algún pueblo indígena u originario reside en zonas urbanas, por lo que se debería considerar esta información para el diseño de propuestas de participación y representación política en el Congreso de la República.

**Estos datos evidencian que un gran porcentaje de la población que se autoidentifica como perteneciente a algún pueblo indígena u originario reside en zonas urbanas, por lo que se debería considerar esta información para el diseño de propuestas de participación y representación política...**

### **3.3. Situación de la participación y representación política de los pueblos indígenas en el Perú (2001-2023)**

Como hemos señalado en los apartados anteriores, no existen medidas afirmativas que promuevan la participación política de las personas indígenas en el Perú, tampoco para la creación de partidos o movimientos políticos que las representen directamente.

Al revisar la conformación histórica del Congreso (bajo la Constitución de 1979 y la de 1993) observamos que los parlamentos electos en los años 1985, 1990, 1995 y 2000 no contaron con la presencia de congresistas que se identificaran como pertenecientes a comunidades o pueblos indígenas. La misma situación se presenta en los parlamentos elegidos desde el 2017 en adelante.

Para tener una representación parlamentaria en el Perú se debe militar en un partido político, por lo que las personas pertenecientes a los pueblos indígenas tendrían que inscribirse o ser invitadas.

La conformación de un partido político exige requisitos difíciles de cumplir para las comunidades campesinas, nativas y pueblos originarios del país, y los pocos parlamentarios que se identificaron como indígenas no han podido generar los cambios necesarios para que sus derechos colectivos sean efectivos. Además, al haber sido elegidos como integrantes de partidos políticos no tienen la obligación legal de rendir cuentas a sus comunidades o a su pueblo, solo a la bancada a la que representan.

Los datos del JNE indican que, desde el 2001 hasta la actualidad, solo han sido electos siete congresistas que se identificaron como pertenecientes a algún pueblo indígena, de un total de 720; por lo que se hace evidente la subrepresentación descriptiva, como vemos en la Tabla N.º 1.

Reiteramos que cada una de estas candidaturas fue electa a través de su participación en partidos políticos.

**Tabla 2. Congresistas autoidentificados/as como pertenecientes a un pueblo indígena**

Periodo de elección	Congresista	Partido Político	Circunscripción
2001-2006	Paulina Arpasi V.	Perú Posible	Puno
2006-2011	Hilaria Supa H.	Partido Nacionalista Peruano	Cusco
		Gana Perú	Perú (Parlamento Andino)
2006-2011	Maria Sumire C.	Unión Por el Perú	Cusco
2006-2011	Juana Huancahuari	Partido Nacionalista Peruano	Ayacucho
2011-2016	Eduardo Nayap K.	Gana Perú	Amazonas
2011-2016	Claudia Coari M.	Gana Perú	Puno
2016-2021	Tania Pariona T.	Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad	Ayacucho

Según el Reglamento del Congreso de la República, para poder presidir alguna de las comisiones ordinarias o extraordinarias es necesario ser parte de una bancada. La información sobre la elección para desempeñar dicha función entre los y las parlamentarios/as identificados/as como indígenas es la siguiente:

**Tabla 3. Congresistas autoidentificados/as elegidos/as como presidentes/as de comisiones parlamentarias**

Período	Congresista	Comisión
2001-2006	Paulina Arpasi	Comisión de Amazonía, Asuntos indígenas y Afroperuano Comisión Revisora de la Legislación de Comunidades Campesinas y Nativas
2006-2011	Hilaria Supa	Comisión de Educación, Ciencia, Tecnología, Cultura, Patrimonio Cultural, Juventud y Deporte
2006-2011	María Sumire	Comisión de Seguridad Social
2011-2016	Eduardo Nayap	Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad
2011-2016	Claudia Coari	Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de Servicios Públicos
2016-2021	Tania Pariona	Comisión de la Mujer y Familia

En estos periodos congresales vemos claramente que existe una subrepresentación indígena; además, durante ellos, se presentaron diversas iniciativas de ley referidas a los derechos de los pueblos indígenas y a tener una representación política en el Congreso, como veremos más adelante. Estos proyectos no han logrado ser aprobados; en todo caso, **las propuestas tendrían que presentarse a las bases indígenas para que sean una coconstrucción y se asuman como una demanda propia.**

### 3.4 Participación política de las mujeres indígenas

Uno de los aspectos más importantes de la representación política, como lo señalamos en la primera parte de este estudio, es que los parlamentos puedan ser reflejo de la sociedad. Las mujeres constituyen el 50,8 % del total de la población peruana, según los Censos Nacionales 2017; pero su representación en las instancias de toma de decisiones no es proporcional con esa cifra.



En el caso de los índices de alfabetismo, el 5,8 % de la población peruana mayor de 15 años es analfabeta, y de ese porcentaje, el analfabetismo en el área rural (17 %) es mayor que en el área urbana (3 %). Y son las mujeres las que tienen la tasa de analfabetismo más alta que los hombres llegando al 8,5%, mientras que los hombres, el 3,1 % .<sup>24</sup>

Estos datos son importantes para el análisis de la historia legislativa de los derechos políticos de las mujeres en el Perú. Así, en 1933, para las elecciones municipales, se les reconoce el derecho a voto a las mujeres alfabetas, casadas. En 1955 se les reconoce la calidad de ciudadanas a las mayores de 21 años que supieran leer y escribir.

En 1979, como ya se indicó, se reconoce el voto universal; sin embargo, recién se ejerce plenamente en las elecciones de 1983. En el año 2020, a través de la Ley N.º 31030, se modifica la Ley Orgánica de Elecciones (Ley N.º 26859), para incluir la paridad y alternancia de género en las listas de candidaturas para los procesos electorales. Además, para la inscripción de candidaturas para la presidencia y vicepresidencia, se

estipula que esta sea horizontal y se intercale las candidaturas que establece el artículo 104 de la ley orgánica.

### **...estas medidas, junto con la ley que establece las cuotas indígenas, permitieron que más mujeres sean candidatas para las elecciones regionales y municipales del 2022...**

En el caso de las candidaturas a gobernaciones regionales, se modifica la Ley de Elecciones Regionales (Ley N.º 27683) para establecer la paridad y al-

ternancia. Del total de circunscripciones a las que se represente, el 50 % debe estar encabezado por una mujer o por un hombre, estableciendo la paridad horizontal.

Un estudio desarrollado en el año 2023 por la Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana del JNE, señala que estas medidas, junto con la ley que establece las cuotas indígenas, permitieron que más mujeres sean candidatas para las elecciones regionales y municipales del 2022, llegando al 42,8 % para todos los tipos de cargo. Las candidatas tuvieron mayor presencia a nivel regional, con el 48,6 %. El estudio también analiza situaciones problemáticas, como la trayectoria de las candidatas, que indica que solamente un 2,9 % del total de ellas contaba con alguna experiencia política en campañas anteriores, situación que debería cambiarse para fortalecer su participación, al igual que el financiamiento de las campañas de mujeres, que es otro de los problemas señalado.

Pese a los avances en la participación política de las mujeres alcanzados con la implementación de la Ley N.º 31030, en junio de este año, a través de la Ley N.º 32058, se modificó, entre otros artículos de la Ley Orgánica de Elecciones y de la Ley de Elecciones Regionales, los que garantizaban la paridad y alternancia hori-

---

24. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI 2018) Censo Nacional de Población y Vivienda 2017. Disponible en [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1544/](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1544/)

zontal, esta modificación legal puede generar una menor participación de mujeres, pues elimina la obligatoriedad de los partidos para incluirlas en la inscripción de sus listas.

Como hemos mencionado, en el caso peruano solamente se contemplan las cuotas indígenas para los procesos electorales regionales y municipales, las que se establecen en cada región de acuerdo con los porcentajes de población que se autoidentifica como indígena en los censos. Para las elecciones regionales y municipales del 2022, se incluyó cuotas indígenas en 22 de las 25 regiones, quedando excluidas Tumbes, Piura y el Callao.

En el caso de las candidaturas de mujeres, fueron más altas para el consejo regional (65 %) y más bajas para los concejos municipales (43 %). En la totalidad de candidaturas por cuota indígena, las representaciones masculinas se mantuvieron un poco más elevadas, alcanzaron el 52,1 %, las candidaturas femeninas, por su parte, llegaron al 47,9 %.

Estos números nos muestran la importancia de poder contar con acciones afirmativas para la participación política de las mujeres indígenas, ya que la implementación de las leyes de paridad y alternancia favoreció su incremento en el caso de candidatas a regidoras y consejeras regionales, esperemos que la ley aprobada recientemente no afecte este derecho.

Las candidaturas de mujeres indígenas se mantienen como una deuda cuando se trata de las representaciones para el Parlamento, de allí que señalemos en nuestra propuesta que es fundamental que se establezcan escaños reservados, tanto en la cámara de diputados como en la recientemente creada cámara de senadores, y que se presenten candidaturas bajo los criterios de paridad y alternancia, pero que impliquen también la paridad cuando se trate de asignar curules una vez establecidos estos escaños reservados.

En los talleres que llevamos a cabo en diversas regiones del país, pudimos observar una menor participación de mujeres indígenas en las regiones amazónicas y una participación mayor de ellas en las zonas andinas. Notamos, también, la importancia de difundir esta propuesta entre las mujeres indígenas, ya que muchas de ellas recién tomaron conocimiento del contenido del Convenio N.º 169 de la OIT y los derechos que les reconoce, además les permitió aproximarse a las experiencias

**Las candidaturas de mujeres indígenas se mantienen como una deuda cuando se trata de las representaciones para el Parlamento, de allí que señalemos en nuestra propuesta que es fundamental que se establezcan escaños reservados...**

comparadas y conocer que este tipo de participación y representación política constituyen un derecho exigible para las comunidades campesinas, nativas y los pueblos indígenas u originarios del Perú

### 3.5 Análisis de las propuestas de ley existentes que promueven la participación política de los pueblos indígenas

En la Tabla N.º 4 describimos los proyectos de ley presentados para incluir escaños reservados en el Congreso de la República. Estas propuestas no han avanzado en los trámites legislativos, pero resulta importante mencionar que casi todos están referidos a la creación de una circunscripción especial para la elección de pueblos indígenas y todos proponen escaños reservados.

**Tabla 4. Proyectos de ley para incorporar escaños reservados**

Número de proyecto de ley/Autor	Denominación	Propuesta/Contenido
5326/2015-CR <sup>25</sup> Eduardo Nayap Kinin	Ley de reforma constitucional que crea cuatro escaños y el distrito electoral especial de los pueblos indígenas u originarios del Perú	Modifica, entre otras, la Tercera Disposición Transitoria Especial de la Constitución, con el texto: "El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) distribuye los escaños en cantidad de cuatro (04) para Lima Provincias y <b>cuatro (04) escaños al Distrito Electoral Especial de los Pueblos Indígenas u Originarios del Perú</b> , sin afectar la distribución nacional existente y los seis escaños restantes conforme a ley" (sic).
3423/2018-CR <sup>26</sup> Tania Pariona Tarqui	Ley de reforma constitucional del artículo 90, para incorporar la representación indígena.	"Artículo 90.- El Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, el cual consta de dos cámaras: la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados. La Presidencia del Congreso será ejercida por el Presidente de la Cámara de Senadores desde la instalación y durante la primera legislatura, alternándose con el Presidente de la Cámara de Diputados en cada año del

Continúa...

25. Congreso de la República del Perú. (2016, mayo 20) Proyecto de Ley 5326/2015. [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc03\\_2011.nsf/ba75101a33765c2c05257e5400552213/9b1b7fc0b520852d05257fbc0049e047/\\$FILE/PL0532620160520.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc03_2011.nsf/ba75101a33765c2c05257e5400552213/9b1b7fc0b520852d05257fbc0049e047/$FILE/PL0532620160520.pdf)

26. Congreso de la República del Perú. (2018, septiembre 21) Proyecto de Ley 3423/2018. [https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Proyectos\\_de\\_Ley\\_y\\_de\\_Resoluciones\\_Legislativas/PL0342320180921.PDF](https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0342320180921.PDF)

Número de proyecto de ley/Autor	Denominación	Propuesta/Contenido
		<p>periodo parlamentario, que comprende dos (2) legislaturas.</p> <p>La composición y mecanismo de elección de la cámara de Senadores y Diputados será determinada por la ley de la materia. Para ser elegido Senador se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido treinta y cinco (35) años y gozar del derecho de sufragio.</p> <p>Para ser elegido Diputado se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco (25) años y gozar del derecho de sufragio. Los congresistas son elegidos por un periodo de cinco (05) años.</p> <p>Las listas de candidatos deben incluir, de manera alternada, un cincuenta por ciento (50%) de mujeres y un cincuenta por ciento (50%) de hombres, debiendo incluir una adecuada representación de la población indígena y afro peruana." (sic)</p>
4542/2018-CR <sup>27</sup>  Grupo Parlamentario Nuevo Perú (Arce Richard, Arana Marco, Glave Marisa, Pacori Ángel, Pariona Tania, Quintanilla Alberto, Rozas Wilbert, Villanueva César, Gilvonio Katia)	Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al Sistema Electoral Nacional.	<p>Entre otros, modifica los artículos 21 y 116 de la Ley 26859.</p> <p>"Artículo 21.- Los congresistas de la República son elegidos mediante sufragio directo, secreto y obligatorio.</p> <p>El Congreso se compone de un número de representantes equivalente a uno por cada ciento cincuenta mil (150,000) electores.</p> <p>Para la elección de los congresistas, el territorio de la República se divide en circunscripciones electorales, uno (1) por cada departamento y la Provincia Constitucional de Callao. En el caso del departamento de Lima, se divide en Lima Metropolitana y Lima Provincias.</p> <p>Los peruanos residentes en el extranjero constituyen una circunscripción electoral especial y se le asigna dos (2) escaños.</p> <p>Los pueblos indígenas constituyen una circunscripción electoral especial y se les asigna 32 escaños, número proporcional a su representación en la población de cada región. Para ello serán elegidos según sus usos y costumbres a través de las organizaciones</p>

Continúa...

27. Congreso de la República del Perú. (2019, julio 09) Proyecto de Ley 4542/2019. [https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Proyectos\\_de\\_Ley\\_y\\_de\\_Resoluciones\\_Legislativas/PL0454220190709.pdf](https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0454220190709.pdf)

## (Sub) representación política de los pueblos originarios en el Perú

Una propuesta para escaños reservados en el Congreso peruano

Número de proyecto de ley/Autor	Denominación	Propuesta/Contenido
		<p>representativas de los pueblos indígenas, respetando la alternancia por género y por pueblo originario.</p> <p>El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) asigna a cada circunscripción electoral un escaño y distribuye los demás escaños en forma proporcional al número</p>
5404/2020-CR <sup>28</sup>  Frente Popular Agrícola FIA del Perú-Frepap (Pineda Isaías, Ayquipa Julia, Cayllahua Wilmer, Céspedes María, Huamaní Nelly, Núñez Jesús del Carmen, Oseda Daniel, Rayme Alcides, Retamozo María)	Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al Sistema Electoral Nacional y la representación de los pueblos indígenas.	<p>Modifica los artículos 21 y 116 de la Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones, en los siguientes términos.</p> <p><b>“Artículo 21.-</b> Los congresistas de la República son elegidos mediante sufragio directo, secreto y obligatorio.</p> <p>La elección de congresistas se realiza mediante el sistema del distrito electoral múltiple aplicando el sistema de representación proporcional.</p> <p>Para la elección de las congresistas, el territorio de la República se divide en circunscripciones electorales, una (1) por cada departamento y la Provincia Constitucional del Callao. Para el caso de la circunscripción de Lima Provincias, rige lo dispuesto en la Ley 29402, Ley de reforma del artículo 90 de la Constitución Política del Perú.</p> <p>El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) asigna a cada circunscripción electoral un escaño y distribuye los restantes escaños en forma proporcional al número de electores.</p> <p>Los pueblos indígenas constituyen una circunscripción electoral especial y se les asigna 2 escaños, número proporcional a su representación de población en las diferentes regiones donde se ubican. Para ello serán elegidos según sus usos y costumbres a través de las organizaciones representativas de los pueblos indígenas, respetando la alternancia por género y por pueblo originario”. (sic)</p> <p><b>Artículo 116.-</b> “Las listas de candidatos al Congreso en cada circunscripción electoral deben incluir cincuenta por ciento (50%) de mujeres y 50% de hombres, ubicados de manera alternada, es decir, una mujer-un</p>

Continúa...

28. Congreso de la República del Perú. (2020, junio 02) Proyecto de Ley 5404/2020. [https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Proyectos\\_de\\_Ley\\_y\\_de\\_Resoluciones\\_Legislativas/PL05404\\_20200602.pdf](https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL05404_20200602.pdf)



Número de proyecto de ley/Autor	Denominación	Propuesta/Contenido
		hombre o un hombre-una mujer. En las circunscripciones en que se inscriban listas con tres candidatos, por lo menos uno de las candidatos debe ser varón o mujer" (sic).
4238/2022-CR <sup>29</sup>  Bloque Magisterial de Concertación Nacional. Jhakeline Katy Ugarte Mamani	Ley de reforma constitucional que modifica el artículo 90 de la Constitución Política del Perú, para fortalecer la representación de los pueblos indígenas u originarios y afroperuanos.	"Artículo 90. El Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, el cual consta de cámara única.  El número de congresistas es de ciento treinta. El Congreso de la República se elige por un período de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley. Los candidatos a la Presidencia de la República no pueden integrar la lista de candidatos a congresistas. Los candidatos a vicepresidentes pueden ser simultáneamente candidatos a una representación en el Congreso.  Para ser elegido congresista, se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar de derecho de sufragio. El Estado garantiza la adecuada representación de los pueblos indígenas u originarios y afro peruanos, en la proporción dispuesta por ley" (sic).
3917/2022-CR <sup>30</sup>  Ruth Luque Ibarra	Ley que garantiza la representación de los pueblos indígenas u originarios y afroperuanos en el Congreso de la República.	Modifica el artículo 21 de la Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones.  "Artículo 21.- Los congresistas de la República son elegidos mediante sufragio directo, secreto y obligatorio.  La elección de congresistas se realiza mediante el sistema del distrito electoral múltiple aplicando el sistema de representación proporcional.  Para la elección de los congresistas, el territorio de la República se divide en veinte nueve (29) circunscripciones electorales: una (1) por cada departamento, una (1) por la Provincia Constitucional del Callao, una (1) por Lima Provincias, una (1) por los Peruanos Residen-

Continúa...

29. Congreso de la República del Perú. (2023, febrero 14) Proyecto de Ley 4238/2022. <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/Nzg3OTA=/pdf>

30. Congreso de la República del Perú. (2023, enero 4) Proyecto de Ley 3917/2022. <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NjgyODA=/pdf>

## (Sub) representación política de los pueblos originarios en el Perú

Una propuesta para escaños reservados en el Congreso peruano

Número de proyecto de ley/Autor	Denominación	Propuesta/Contenido
		<p>tes en el Extranjero, una (1) por los Pueblos Indígenas u Originarios y una (1) para los pueblos afroperuanos.</p> <p>El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) asigna a cada circunscripción electoral un escaño y distribuye los restantes escaños en forma proporcional al número de electores, con excepción de la circunscripción Peruanos Residentes en el Extranjero a la cual se asigna únicamente dos escaños; a la circunscripción de los Pueblos Indígenas u Originarios se le asignan una cuota no menor del 26% y a la circunscripción electoral de pueblos afroperuanos una cuota no menor del 4%. Para el caso de la circunscripción de Lima Provincias, rige lo dispuesto en la Ley 29402, Ley de Reforma del Artículo 90 de la Constitución Política del Perú" (sic).</p>
3980/2022-CR <sup>31</sup> Grupo Parlamentario Perú Libre. Américo Gonza Castillo	Ley que crea la circunscripción electoral especial de representación de los pueblos originarios ante el Congreso de la República.	<p>"(...).</p> <p>Artículo 4°.- <b>Creación de la Circunscripción Electoral Especial de representación para los pueblos originarios.</b> Créese la Circunscripción Electoral Especial de representación para los pueblos originarios.</p> <p>(...).</p> <p>Artículo 7°.- <b>Rol de los partidos políticos.</b> Cada Partido Político, está obligado a presentar a 04 candidatos, con sus respectivos accesorios, miembros de los pueblos originarios de entre los 55 pueblos originarios registrados por el Ministerio de Cultura. No es obligatorio que el candidato esté afiliado al partido político por el que postula.</p> <p>(...)" (sic).</p>
4002/2023-CR <sup>32</sup> Grupo Parlamentario Perú Democrático. Betssy Betzabet Chávez Chino	Ley de reforma constitucional que propone la cuota de población indígena u originaria, comunidades campesinas, personas con discapacidad y afroperuanas	<p>"Artículo 90.- El Poder Legislativo reside en el Congreso de la República el cual consta de cámara única.</p> <p>El número de congresistas es de ciento treinta (130), donde se garantiza la cuota mínima de escaños de cinco (5) por las poblaciones</p>

Continúa...

31. Congreso de la República del Perú. (2023, enero 13) Proyecto de Ley 3980/2022. <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/Njk4ODU=/pdf>

32. Congreso de la República del Perú. (2023, enero 16) Proyecto de Ley 4002/2023. <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NzAyNjl=/pdf>

Número de proyecto de ley/Autor	Denominación	Propuesta/Contenido
	para las elecciones del Congreso de la República.	indígenas u originarias, cinco (5) por las comunidades campesinas, tres (3) por las personas con discapacidad y tres (3) por la población afroperuana. El Congreso de la República se elige por un período de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley. (...)” (sic).

**Fuente:** elaboración propia con base en los datos del Congreso de la República.

Además, tenemos dos proyectos de ley referidos a los escaños reservados que sí han logrado ser aprobados, aunque, en este caso, la norma resultante, la Ley N.º 30996, que los agrupó, omitió puntos importantes referidos a la paridad y a los escaños reservados para los pueblos indígenas y sus representaciones, que sí estaban en las propuestas iniciales.

**Tabla 5. Proyectos de ley aprobados sin incorporar propuesta de escaños reservados**

Número de proyecto de ley	4186/2018-PE <sup>33</sup>	2752/2017-CR <sup>34</sup>
Autor	Poder Ejecutivo	Wilbert Rozas Beltrán
Denominación	Ley que modifica la ley orgánica de elecciones respecto al Sistema Electoral Nacional.	Ley que crea el distrito electoral indígena
Propuesta	<p>“Modifícanse los artículos 18, 20, 21 y 116 de la Ley Orgánica de Elecciones, en los siguientes términos: (...).</p> <p>Artículo 21.- Los congresistas de la República son elegidos mediante sufragio directo, secreto y obligatorio.</p> <p>El Congreso se compone de un número de representantes equivalente a uno por cada ciento cincuenta mil (150,000) electores.</p> <p>Para la elección de los congresistas, el territorio de la República se divide en circunscripciones electorales, uno (1) por cada departamento y la Provincia Constitucional del Callao. En el caso del departamento de Lima, se divide en Lima Metropolitana y Lima Provincias.</p> <p>Los peruanos residentes en el extranjero constituyen una circunscripción electoral especial y se le asigna dos (2) escaños.</p> <p>Los pueblos indígenas constituyen una circunscripción electoral especial y se le asigna un (1) escaño.</p> <p>El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) asigna a cada circunscripción electoral un escaño y distribuye los demás escaños en forma proporcional al número de electores.</p> <p>A las circunscripciones electorales no se les pueden asignar más de cinco (5) escaños, distribuidos proporcionalmente a la población electoral.</p> <p>La asignación de escaños se realiza</p>	<p>Dispone modificar el Art. 21 de la Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones:</p> <p>“Artículo 21.- Los Congresistas de la República son elegidos mediante sufragio directo, secreto y obligatorio.</p> <p>La elección de Congresistas, a que se refiere el artículo 90 de la Constitución Política del Perú, se realiza mediante el sistema del Distrito Electoral Múltiple, aplicando el método de la cifra repartidora, con doble voto preferencial opcional, excepto en los distritos electorales donde se elige menos de dos (2) congresistas, en cuyo caso hay un solo voto preferencial opcional.</p> <p>Para efectos del segundo párrafo, el territorio de la República se divide en veintisiete (27) distritos electorales, uno (1) por cada departamento, y los distritos restantes correspondientes a Lima provincias, provincia Constitucional del Callao y el Distrito Electoral Indígena. Los electores residentes en el extranjero son considerados dentro del Distrito Electoral de Lima.</p> <p>El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) asigna a cada distrito electoral un escaño y distribuye los demás escaños al número proporcional al número de electores que existen en cada distrito, exceptuando al Distrito Electoral Indígena que tendrá tratamiento especial” (sic).</p> <p>Además, en su artículo 2º dispone:</p> <p>“Artículo 2º.- El distrito electoral indígena</p>

Continúa

33. Congreso de la República del Perú. (2019, abril 10) Proyecto de Ley 4186/2018. [https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Proyectos\\_de\\_Ley\\_y\\_de\\_Resoluciones\\_Legislativas/PL0418620190410.pdf](https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0418620190410.pdf)

34. Congreso de la República del Perú. (2018, abril 19) Proyecto de Ley 2752/2017. [https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Proyectos\\_de\\_Ley\\_y\\_de\\_Resoluciones\\_Legislativas/PL0275220180419.pdf](https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0275220180419.pdf)

<b>Propuesta</b>	mediante el sistema de representación proporcional, aplicando el método de la cifra repartidora. Artículo 116.- Las listas de candidatos al Congreso en cada circunscripción electoral deben incluir cincuenta por ciento (50%) de mujeres y 50% de hombres, ubicados de manera alternada, es decir, una mujer-un hombre o un hombre-una mujer. En las circunscripciones en que se inscriban listas con tres candidatos, por lo menos uno de los candidatos debe ser varón o mujer” (sic).	na tendrá tres parlamentarios, que representarán a todos los indígenas del Perú, estos representantes serán: - Congresista representante de la población Indígena Quechua. - Congresista representante de la población Indígena Aimara - Congresista representante de la población Indígena Amazónica (sic).
------------------	---	---



<b>Norma aprobada</b>	<b>Ley N.º 30996; Ley que modifica la ley orgánica de elecciones respecto al Sistema Electoral Nacional (publicada el 27.08.2009)</b>	
<b>Contenido</b>	“Artículo Único.- Modificación de los artículos 21 y 116 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones. (...). Artículo 21.- Los congresistas de la República son elegidos mediante sufragio directo, secreto y obligatorio. La elección de congresistas se realiza mediante el sistema del distrito electoral múltiple aplicando el sistema de representación proporcional. Para la elección de los congresistas, el territorio de la República se divide en circunscripciones electorales, una (1) por cada departamento y la Provincia Constitucional del Callao. Para el caso de la circunscripción de Lima Provincias, rige lo dispuesto en la Ley 29402, Ley de reforma del artículo 90 de la Constitución Política del Perú. El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) asigna a cada circunscripción electoral un escaño y distribuye los restantes escaños en forma proporcional al número de electores. Artículo 116.- Las listas de candidatos al Congreso de la República, en elecciones generales, se determinan de la siguiente manera: 1. Postulación en elecciones internas o primarias. En las elecciones internas o elecciones primarias, los candidatos postulan de forma individual. El conjunto de candidatos está integrado por no menos del cuarenta por ciento (40%) de mujeres o de hombres, ubicados de forma intercalada: una mujer un hombre o un hombre una mujer. El voto se emite a favor de candidato individual. 2. Lista resultante de las elecciones internas o primarias. La lista resultante de las elecciones internas o elecciones primarias se ordena según el resultado de la votación y respetando la cuota mínima de cuarenta por ciento (40%) de mujeres o de hombres. Los candidatos que obtengan la mayor votación ocupan los primeros lugares, pero una vez cubierta la cantidad máxima de candidatos de un mismo sexo se continúa con el candidato del sexo opuesto que se requiera para cumplir con la cuota mínima. 3. Lista de candidatos para las elecciones generales. En la lista al Congreso de la República, para las elecciones generales, se consideran los resultados de la democracia interna y se ubican los candidatos en forma intercalada: una mujer un hombre o un hombre una mujer” (sic).	



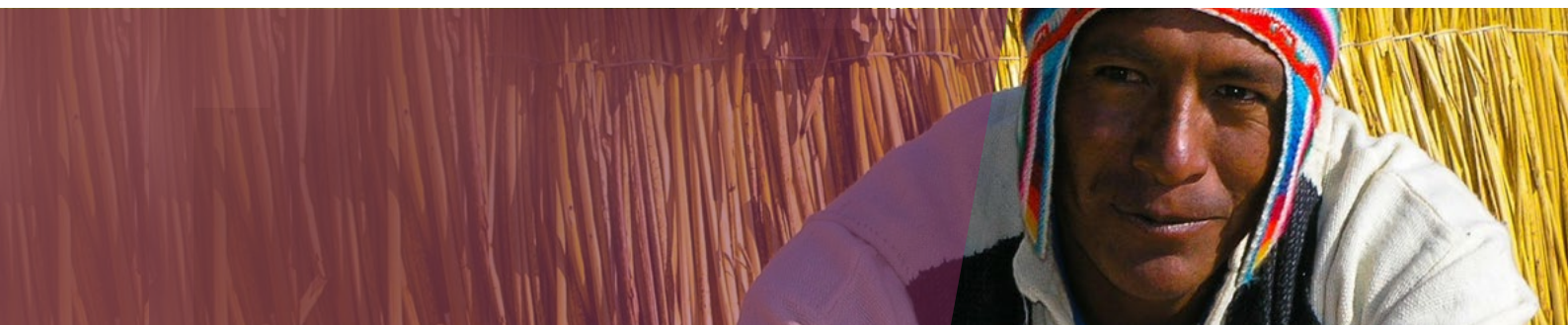
## **(Sub) representación política de los pueblos originarios en el Perú**

Una propuesta para escaños reservados en el Congreso peruano

Entonces, desde el año 2015 se han presentado diversos proyectos de ley para incluir la representación de candidaturas indígenas en el Congreso de la República. En todos los casos se ha propuesto contar con una circunscripción especial o con un distrito electoral diferenciado, tal como se tiene actualmente en el caso de los escaños para congresistas representantes de los peruanos en el exterior.

El número de escaños reservados varía de una propuesta a otra, desde uno hasta treintaidós, por lo que este es un punto importante para analizar y definir con las autoridades electorales y los pueblos indígenas.

En el caso de la forma en que serían presentadas estas candidaturas, los proyectos no detallan una propuesta, por lo que se supone que seguirían ajustándose al sistema de partidos políticos, a diferencia de nuestra propuesta.





# IV. Propuesta para la representación política de los pueblos indígenas en el Congreso peruano







**E**l problema central de los Estados nación modernos es que los espacios públicos de deliberación democrática, como los parlamentos, son ámbitos en los que predomina una hegemonía criolla, una identidad única. **Las constituciones y su legislación promueven la homogenización y desconocen las diferencias culturales que tienen los pueblos originarios para participar de la vida política.** Por ello, consideramos como una primera tarea, para pensar en una ciudadanía inclusiva dentro de una democracia participativa, que se tendría que descolonizar cultural y económicamente los espacios públicos del debate político. En este sentido, el Estado tendría que promover y garantizar que los espacios públicos deliberativos no excluyan a los ciudadanos por su procedencia étnica o su cultura de origen.

La elección libre y transparente de los representantes de la ciudadanía en las asambleas legislativas y en otros órganos de gobierno debería ser la condición necesaria para el ejercicio de la democracia y el buen gobierno. La esencia de la democracia es la autorregulación colectiva. Para que haya autorregulación pública es preciso construir una cultura política común que permita la comunicación intercultural en esferas públicas plurales en las que estén representados todos los estamentos sociales de un país.

Siguiendo lo que señala Tubino, "Una cultura política transcultural viva, es decir, que comprenda no sólo concepciones y creencias, sino también hábitos, costumbres, valoraciones y sentires compartidos". (Tubino, 2002)

Las esferas públicas son indispensables para la convivencia democrática porque en torno a ellas se construyen las comunidades políticas de las naciones. No hay comunidad política sin ellas; por eso, la ciudadanía es praxis y pertenencia a una comunidad política inclusiva de la diversidad.

**El gran problema de las democracias liberales representativas es que las esferas públicas y los partidos políticos son monoculturales y excluyentes de la otredad.** Así, para un ciudadano indígena el acceso al debate público y a la vida partidaria presuponen no solo la adquisición de nuevos códigos sino el desaprendizaje de los propios; es decir, el desarraigo cultural.

Los derechos culturales en las democracias liberales son únicamente formalidades jurídicas sin concreción real. Por eso, para que puedan accionarse en los partidos políticos y en las esferas públicas, tienen que interculturalizarse, convertirse en espacios de encuentro y diálogo entre las culturas. Ello implica liberar la razón pública del imperio de la racionalidad instrumental, pluralizarla, abrirla a otras racionalidades, hacerla prudencial, comunicativa. (Tubino, 2002)

Consideramos de suma importancia que en el Perú se puedan crear estos espacios de deliberación política intercultural y se reconozca la forma en que las comunidades campesini-

**Para que haya autorregulación pública es preciso construir una cultura política común que permita la comunicación intercultural en esferas públicas plurales en las que estén representados todos los estamentos sociales de un país.**

nas, nativas y pueblos originarios ejercen sus derechos políticos, tal y como los ejercen en sus comunidades. En este sentido, al analizar la legislación y la participación política de estos pueblos, no hallamos una participación real y efectiva, ya que no han podido posicionar sus demandas y derechos colectivos en los espacios de debate político.

Ya vimos que en la historia democrática contemporánea del Congreso peruano solamente han existido siete congresistas que se autoidentificaron como pertenecientes a algún pueblo indígena, seis de la región andina y uno de la amazónica, exponiendo claramente la subrepresentación política que mencionamos.

**Nuestra propuesta se construye con base en los principios de la representación descriptiva, sustantiva e intercultural.** Para ello, hemos analizado las experiencias comparadas de otros países de América Latina en los que existe un debate público alrededor del reconocimiento de la representación política propia de los pueblos indígenas, de sus demandas y de sus derechos colectivos, estos países son Colombia, Chile, Bolivia, Ecuador y Panamá. También analizamos la importancia de la participación electoral activa, por medio de candidaturas, y pasiva, cuando se elige a representantes en un distrito único y nacional.

**Buscamos que se incluya en el debate público y legislativo la posibilidad de que las instituciones de gobierno, en este caso, el Parlamento peruano, puedan contar con una representación efectiva de los pueblos indígenas...**

Buscamos que se incluya en el debate público y legislativo la posibilidad de que las instituciones de gobierno, en este caso, el Parlamento peruano, puedan contar con una representación efectiva de los pueblos indígenas y originarios a través de los escaños reservados y elecciones en una circunscripción especial, en la que puedan

ejercer su derecho a voto todas las personas que quieran votar por una candidatura indígena. Recordemos que los Censos Nacionales 2017 expusieron que, un gran porcentaje de personas que se autoidentificaba como perteneciente a un pueblo indígena vive en zonas urbanas y ciudades, muchas veces, alejadas de sus comunidades de origen, pero que no han perdido la relación con sus territorios y su cultura.

Proponemos que las candidaturas que se presenten para los escaños reservados tengan el reconocimiento de sus comunidades, que hayan sido autoridades o que hayan ocupado algún cargo, de acuerdo con sus costumbres y usos propios. Estas autoridades, además, tendrían que contar con una certificación de la entidad estatal que pueda reconocer la existencia de la comunidad y la validez de las actas que eligen a sus candidatos. También consideramos que la presentación de las candidaturas debería contar con los elementos de paridad y alternancia de género, tal como lo establece la Ley N.º 31030.

Consideramos para nuestro planteamiento las propuestas presentadas al Congreso para incluir escaños reservados y las que están trabajando actualmente las organizaciones indígenas del Perú. También hemos considerado las experiencias comparadas de los países que tienen o han tenido escaños reservados, en los que hemos podido verificar que las



demandas de los pueblos y comunidades indígenas se visibilizan en espacios de poder al tener representantes que, al ser elegidos por mecanismos propios, rinden cuentas a sus pueblos y comunidades de su desempeño parlamentario. Entonces nuestra propuesta contempla los puntos siguientes:

1

**Modificar la Constitución Política del Perú, específicamente el artículo 90 (De la representación de pueblos indígenas en escaños reservados para el Congreso de la República del Perú).** Para garantizar la representación de los pueblos indígenas en el Congreso de la República del Perú.

*Se modificaría el artículo 90 referido para considerar un número<sup>35</sup> de escaños reservados para pueblos indígenas andinos y amazónicos, los que serían elegidos por circunscripción especial nacional indígena. Estos escaños serían proporcionales a la población indígena del país y serían adicionales al número mínimo de 60 senadores y de 130 diputados definidos por la Constitución.*

2

**Modificar los artículos 21 y 115 de la Ley Orgánica de Elecciones (Ley N.º 26859).** Para viabilizar la creación de la circunscripción especial indígena, la autoidentificación al momento de ejercer el voto y los requisitos para las candidaturas indígenas.

**"Art. 21.-** Los congresistas de la República son elegidos mediante sufragio, secreto, directo y obligatorio.

(...).

#### **De la circunscripción especial indígena**

*Para elegir a los representantes de escaños reservados para el Congreso de la República se establecerá una circunscripción especial para todo el territorio nacional; es decir, que a las 27 circunscripciones existentes, se adicionará una circunscripción especial indígena (28) para elegir a los escaños reservados indígenas.*

#### **De la forma de elección**

*Para el proceso de elecciones generales y legislativas se reconocerá la autoidentificación indígena de los electores al momento de ejercer el voto, por*

35. Se han planteado diversas propuestas legales para fijar porcentajes sin definir el número de escaños para los diferentes pueblos. Se puede pensar en un porcentaje que responda a los resultados de los censos del 2017, 22 % de 135, o se puede establecer un número fijo que considere la representación de pueblos amazónicos y andinos, en proporción a la población. Se considera que los escaños deben ser adicionales a los 135 y no incluirlos y restar cupos a las regiones.

*lo que en la papeleta de votación<sup>36</sup> se incluirá un apartado con la totalidad de candidaturas para escaños reservados y en el momento del sufragio cualquier persona con derecho a voto en todo el territorio nacional, podrá marcar a su candidato o candidata elegido, pudiendo ser las candidaturas indígenas.”*

**“Art. 115.-** *Listas de candidaturas indígenas.*

*(...).*

#### **De las candidaturas indígenas**

*Además de cumplir con los requisitos anteriores, podrán ser candidatos y candidatas a escaños reservados indígenas:*

**a)** *las personas indígenas, originarias o pertenecientes a comunidades campesinas o nativas reconocidas y validadas por las asambleas de sus comunidades que hayan tenido un cargo de representación en sus mismas comunidades, y que hayan sido certificadas por las organizaciones indígenas nacionales, y ratificadas por un certificado emitido por el Viceministerio de Interculturalidad,<sup>37</sup> que acredite su pertenencia a la comunidad indígena que lo presenta como candidato.*

**b)** *las personas indígenas que militan en partidos políticos y sean presentadas para escaños reservados.*

**c)** *Se deberá garantizar la paridad en la presentación de candidaturas totales.”*

Esta propuesta se sometió a la consideración de diversas personas, académicos e investigadores, cientistas políticos, líderes y lideresas indígenas y representantes de diferentes organismos electorales de América Latina. Y entre las observaciones que hemos recibido, hay acuerdo en que se debe establecer el sistema de escaños reservados para garantizar la participación política de los pueblos y comunidades indígenas en el Congreso peruano.

En algunas de estas observaciones se señaló que, una de las dificultades es que se pueda establecer un distrito único nacional, ya que existiría una dificultad política para integrar un número adicional de congresistas, con lo que la propuesta pasaría por definir que exista un escaño reservado en cada lugar donde exista mayor presencia de personas indígenas. Sin embargo, entendemos que la importancia de los escaños reservados es justamente la de representar a las minorías y **la existencia de un distrito único permitiría la elección de representantes de escaños reservados que se autoidentifican como indígenas en todas las regiones, zonas rurales y zonas urbanas, del territorio nacional**, en coherencia con los datos de los Censos Nacionales 2017 al respecto.

---

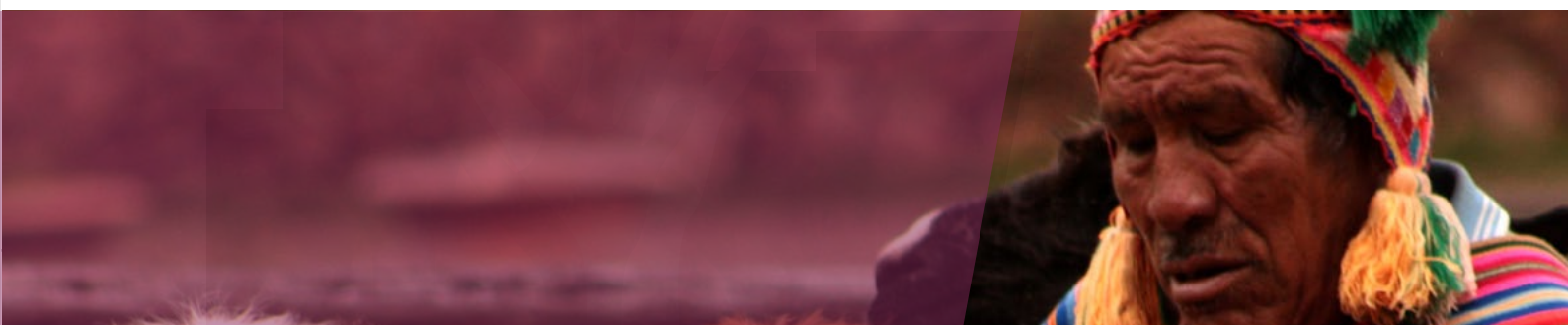
36. Se han planteado diversas propuestas legales para fijar porcentajes sin definir el número de escaños para los diferentes pueblos. Se puede pensar en un porcentaje que responda a los resultados de los censos del 2017, 22 % de 135, o se puede establecer un número fijo que considere la representación de pueblos amazónicos y andinos, en proporción a la población. Se considera que los escaños deben ser adicionales a los 135 y no incluirlos y restar cupos a las regiones.

37. Se debe considerar y revisar la posibilidad de que el Ministerio de Cultura (Mincul) pueda reconocer que la comunidad está validada en su base de datos o, en caso contrario, proponer la posibilidad de tener una certeza institucional de la existencia de la comunidad, para que no haya aprovechamiento.

También señalaron los entrevistados que se debería revisar la posibilidad de que la elección de candidaturas y de electores se establezca por medio de un padrón electoral indígena. Sobre este punto, entrevistamos a las autoridades electorales del Ecuador, quienes nos señalaron que la dificultad para hacerlo es que las personas que se autoidentifican como indígenas deben ir a alguna oficina del sistema electoral para inscribirse. Esta situación podría dificultar la inscripción en el padrón de quienes pertenecen a comunidades indígenas más alejadas de los centros urbanos, con lo que se crearía una subrepresentación.

Los entrevistados también observaron que la validación de candidaturas debería estar en alguna organización indígena y no en el Estado. Consideramos, al respecto, que se debería contar con una institución estatal que certifique la existencia de las comunidades campesinas y nativas; así como la de sus autoridades. El reconocimiento de las candidaturas indígenas permitiría que se otorgue el financiamiento público y evitaría el aprovechamiento particular de la ley.

El consejero constitucional del pueblo Mapuche, Alihuen Antileo, único integrante del actual Consejo Constitucional chileno electo por escaños reservados, a quien entrevistamos, nos señaló la importancia que tiene para los movimientos indígenas de América Latina el hecho de contar con este sistema, pues se trata de la forma más efectiva para posicionar en los espacios de debate político nacional sus demandas históricas: el respeto de los territorios ancestrales, de sus recursos naturales y de su cosmovisión.









## V. Resultados de los talleres en Puno, Pucallpa, Ayacucho, San Martín, Amazonas y Cusco







Esta propuesta también fue socializada en talleres regionales con autoridades de comunidades campesinas y nativas de los territorios andinos y amazónicos, con el propósito de coconstruir con ellos una propuesta desde las bases de sus organizaciones.

Luego, y con el objeto obtener una retroalimentación sobre nuestra propuesta, la presentación se realizó en el marco del desarrollo de varios talleres: dos, en el mes de octubre del 2023, en las ciudades de Pucallpa y Puno; dos, en julio de 2024, en Ayacucho y San Martín; y, dos, en octubre de 2024, en Cusco y Amazonas. Los resultados se presentan en la Tabla N.º 6 siguiente.

**Tabla 6. Propuestas obtenidas en los talleres regionales**

Hallazgos	Región Andina	Región Amazónica
	Puno/Cusco/Ayacucho	Pucallpa/San Martín/Amazonas
<b>Generales</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Se percibe la dificultad para aceptar la denominación de pueblos indígenas que reconoce el Convenio N.º 169 de la OIT, ratificado por el Perú en 1994. Se prefiere el reconocimiento de las "comunidades campesinas".</li><li>2. Hay un desconocimiento de la normativa que reconoce los derechos de los pueblos indígenas, sobre todo de la obligatoriedad del Estado peruano para incorporar las normas del Convenio 169 de la OIT en su legislación nacional.</li><li>3. Los pueblos indígenas no cuentan con recursos económicos que les permita competir con otras candidaturas.</li><li>4. La discriminación limita la autoidentificación.</li><li>5. Es importante que puedan votar por escaños reservados en todas las ciudades.</li><li>6. Los partidos políticos siempre lucran con las candidaturas y cobran por un lugar en la lista.</li><li>7. No hay mecanismos para solicitar la rendición de cuentas a los congresistas.</li><li>8. Se debe difundir esta propuesta para que se conozca en las comunidades.</li><li>9. Garantizar, a través de la paridad y alternancia, la presencia de las mujeres en la representación.</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. La población indígena amazónica es muy diversa, pero muy reducida, por lo que resulta complejo competir con cualquier región que aglomere una población mayor no indígena; por eso, es importante contar con escaños reservados.</li><li>2. Los pueblos indígenas no cuentan con recursos económicos que les permita competir con otras candidaturas.</li><li>3. La discriminación limita la autoidentificación.</li><li>4. Las y los representantes de los pueblos indígenas (PPII) suelen ser mestizos y no originarios.</li><li>5. No hay mecanismos claros que permitan visibilizar las candidaturas de los pueblos indígenas.</li><li>6. Se debe difundir la propuesta y que se haga conocida en las comunidades.</li><li>7. En esta propuesta, o en cualquier otra, se debe garantizar la presencia de las mujeres indígenas a través de la paridad y alternancia.</li></ol>

Continúa...

## (Sub) representación política de los pueblos originarios en el Perú

Una propuesta para escaños reservados en el Congreso peruano

Hallazgos	Región Andina	Región Amazónica
	Puno/Cusco/Ayacucho	Pucallpa/San Martín/Amazonas
<b>Candidaturas</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Las candidaturas deben provenir de representantes de las bases sociales de todas las comunidades campesinas y ser territoriales.</li><li>2. Todas las candidaturas deben ser avaladas, tanto por las autoridades comunales como por las asambleas comunales.</li><li>3. Para la elección de candidatas y candidatos, todos los anexos proponen sus candidaturas a la asamblea comunal, que filtra, selecciona y propone las candidaturas finales a través de las autoridades.</li><li>4. Tanto las asambleas de representantes de comunidades, como de representantes de las organizaciones sociales de base de todas las comunidades podrán elegir a sus representantes previa validación ante las comunidades.</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Las candidaturas deben provenir de los territorios y vivir en sus comunidades para que puedan conocer la realidad de los pueblos.</li><li>2. Las candidaturas deben estar avaladas por las organizaciones indígenas nacionales.</li><li>3. Se propone que, para la elección de candidaturas, se pueda implementar un comité electoral de las comunidades indígenas, para definir las candidaturas.</li><li>4. Reniec podría incluir en el DNI la auto-identificación étnica, de manera que se cree un padrón electoral diferenciado para pueblos indígenas.</li></ol>
<b>Escaños reservados</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Los escaños reservados deben garantizar la participación de las juventudes indígenas y de las mujeres.</li><li>2. Debe haber, por lo menos, veinte escaños reservados.</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Se propone cuatro escaños reservados paritarios, dos para pueblos andinos y dos para pueblos amazónicos.</li><li>2. Se debe respetar la paridad.</li></ol>
<b>Circunscripción especial</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Se está de acuerdo con una circunscripción especial, porque muchas personas de comunidades indígenas, campesinas o nativas han migrado por diversos motivos y deben tener derecho a elegir.</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Se debe elegir a los representantes de escaños reservados en una circunscripción especial nacional en la que puedan votar todos los que se consideren indígenas y no estén en sus territorios.</li></ol>

**Fuente:** elaboración propia con base en la sistematización de los talleres regionales.

Entre los principales hallazgos destacamos un interés muy grande de los participantes por la representación en el Parlamento a través de candidaturas propias, se manifiesta una crítica y desafección muy grande hacia el sistema de partidos políticos, por los costos económicos que conllevan las campañas y los costos para poder participar en los primeros puestos de una lista, con más oportunidad de ser elegidos, y no solamente para cumplir con lo que establece la ley.

Otra de las observaciones giró en torno a los mecanismos de control una vez que los parlamentarios son elegidos, ya que gana el que más invierte en la campaña y no hay un posterior retorno para rendir cuentas a las comunidades.

**La propuesta de circunscripción especial nacional fue muy bien acogida, además ha sido planteada en todos los proyectos de ley presentados desde el año 2015;** por

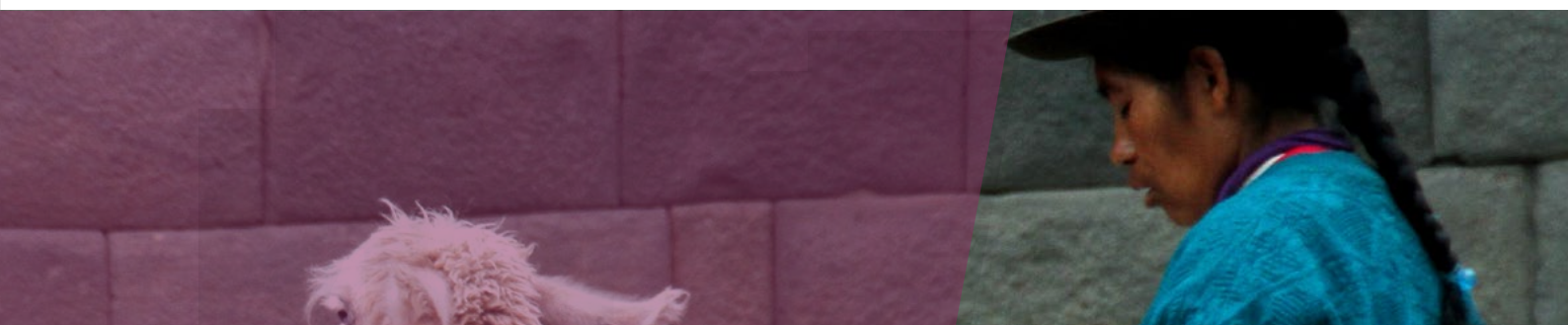
una parte, para garantizar escaños reservados y, por otra, porque la realidad de la migración indígena hacia las ciudades ha hecho que muchas veces las personas que se identifican con sus comunidades indígenas no puedan elegir una candidatura con la que se sientan representados.

En todos los talleres los participantes solicitaron una mayor difusión de la propuesta, sobre todo en las comunidades, para que arranque un proceso de coconstrucción desde los territorios para la forma en que se elegirían las candidaturas; ya que, en ese aspecto, hay muchas propuestas, siendo la más sobresaliente la que señala que tendrían que ser territoriales y con candidatos que habiten y conozcan la realidad de los pueblos indígenas. Para la votación si es importante que puedan hacerlo todas las personas en el territorio nacional.

Un tema fundamental, surgido en los talleres de la zona andina, es el poco conocimiento del Convenio N.º 169: para los pueblos quechua y aimara, el término "indígena" tiene una carga peyorativa muy arraigada. Se explicó, en este sentido, la relevancia de la ratificación del convenio por el Estado peruano y se expuso su importancia a través del análisis de experiencias comparadas de los países de América Latina que así lo han hecho.

Además, es muy necesario que se fomente la participación de los y las jóvenes que pertenecen a estos pueblos; ya que, si bien muchos de ellos y ellas han salido de sus territorios para estudiar, mantienen las relaciones con sus comunidades.

Finalmente, la propuesta de la circunscripción especial y los escaños reservados tendría que aplicarse a las elecciones para el Senado y para la Cámara de Diputados y se debería respetar la paridad en la representación, con lo que se garantizaría la presencia de las mujeres indígenas.









## **VII. Barreras y obstáculos para implementar la propuesta**





**E**n el proceso de construcción de esta propuesta, además de las entrevistas y el análisis de la legislación, hemos observado que existen barreras formales y no formales para la implementación de una reforma electoral que incluya la representación política de los pueblos indígenas.

Entre las barreras formales está la legislación, que no contempla medidas afirmativas o diferenciadas que la promueven. Entre las barreras no formales debemos considerar la discriminación y exclusión estructural que existe en el Perú sobre dichos pueblos.

Estas barreras también se deben considerar y tener a la vista al momento de iniciar un trabajo de reformas que permitan generar cambios legislativos que viabilicen la materialización de las propuestas referidas a la representación indígena.

## 6.1 Barreras formales

**a) La Constitución Política del Perú.** Que no reconoce específicamente los derechos políticos de las comunidades campesinas, nativas o pueblos indígenas. Tampoco reconoce los mecanismos especiales para su participación política, únicamente menciona a los partidos políticos.

El artículo 90 de la Constitución señala que el número total de congresistas es de ciento treinta. Una cámara pequeña si pensamos en la totalidad de la población peruana. La reciente modificación legal que incluye el Senado tampoco considera escaños reservados para pueblos indígenas, originarios, comunidades campesinas y nativas, ya que establece dos representantes por región, que resulta en un total de sesenta senadores.

El objetivo de la democracia y de la representación es que los parlamentos estén constituidos por todos los grupos que conforman una población. En vista del principio de representatividad se generaron escaños reservados para peruanos en el exterior con una circunscripción o distrito especial. Entendemos que lo mismo debería suceder cuando se trata de la representación de los pueblos indígenas.

La reciente modificación constitucional, que implicó la reforma del sistema político peruano y restituyó la bicameralidad, tampoco contempló mecanismos para la participación política de los pueblos y comunidades indígenas y campesinas dentro del total de sesenta senadores que se tendrá que elegir para el 2026.

El artículo 35 de la Constitución no hace referencia alguna a medidas especiales en lo que concierne a la conformación de partidos políticos entre los pueblos indígenas. No se conoce, sobre todo en la zona andina, la importancia legal que tiene el Convenio N.º 169 de la OIT para el ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y de las comunidades; así como, sobre la obligación del Estado peruano para aplicarlo y adaptar sus normas internas a lo que allí se señala.

**b) La Ley de Organizaciones Políticas (Ley N.º 28094).** Esta norma establece numerosos requisitos formales para la conformación de los partidos políticos, los que, muchas veces, resultan engorrosos y complejos para las organizaciones indígenas al momento de querer constituir un partido con identidad étnica. Ser parte de un partido político constituido es la única manera de acceder a los escaños del Congreso de la República.

- c. **El factor económico.** Que se constituye en una barrera para la recolección de firmas y para cumplir con los otros requisitos que establece la ley, este proceso implica una gran inversión de dinero; así como, la implementación de estructuras a nivel nacional.

## 6.2 Barreras no formales

- a. **El racismo y la discriminación estructural.** Se trata de un problema que está presente en la sociedad peruana, en este sentido, puede generar obstáculos para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, por lo que se debe considerar este factor al momento de generar propuestas de cambio y reconocimiento.

En muchos países que han implementado escaños reservados, sectores conservadores señalan que estas medidas distorsionan la democracia al establecer que todos los votos tengan el mismo valor, pero que se asigne un valor más alto a los votos de los pueblos indígenas cuando se trata de los escaños reservados. Como hemos señalado, las acciones afirmativas promueven la igualdad sustantiva para el acceso a los espacios de poder de las minorías y de las poblaciones históricamente excluidas.

- b. **El conflicto armado interno vivido en el Perú (1980 al 2000).** Que tuvo como uno de sus principales efectos el desplazamiento y la migración de las poblaciones rurales a las ciudades. Muchas de las personas que en los censos del 2017 se auto-identificaron como indígenas viven en las ciudades. Ellas no han perdido el vínculo con sus territorios, por lo que también es importante abordar una forma en la que puedan ejercer el derecho a elegir a un candidato o candidata indígena.

# Conclusiones

1. La participación política de los pueblos indígenas constituye un aspecto fundamental para las democracias latinoamericanas y también para el caso del Perú; sin embargo, los índices de representación efectiva en los espacios de toma de decisión, como los parlamentos, distan mucho de ser óptimos; por el contrario, la representación es mínima o inexistente.
2. En el caso peruano, desde la vigencia de la Constitución de 1979 y la posterior, de 1993, solamente siete congresistas electos se han autoidentificado como pertenecientes a un pueblo originario o indígena.
3. El Convenio N.º 169 de la OIT ha sido ratificado por el Estado peruano en 1994; sin embargo, son muy pocas las normas que se han adecuado a lo que obliga este tratado. Una de las normas que debería ser modificada es, precisamente, la Constitución Política del Perú; además de las que regulan el Sistema Electoral, que son, las que tendrían que garantizar la representación política de los pueblos indígenas en el Congreso de la República, y que ésta se ejecute bajo sus formas propias de organización política, según lo señala el Convenio N.º 169 de la OIT en su artículo 3.
4. De las experiencias comparadas, en el caso de Colombia, se estableció las circunscripciones especiales étnicas reconocidas en su Constitución (1991), con lo que se fortaleció el movimiento indígena. La Organización de Nacionalidades indígenas de Colombia (ONIC) es la base social del Movimiento Político MAIS, que obtuvo su personería jurídica en 1994, con la elección de una de sus candidaturas a escaños reservados, y desde ese momento la ha mantenido y obtenido financiamiento público. Esto permite que el movimiento MAIS avale candidaturas para las elecciones regionales y locales, pese a que la legislación colombiana no reconoce medidas afirmativas para estos procesos electorales.
5. En el caso de Chile, con la elección de los diecisiete constituyentes indígenas en el proceso constituyente del 2021, se posicionaron claramente las demandas históricas de estos pueblos en el debate político nacional, demandas que estaban presentes en diversos espacios políticos desde 1993, con la vuelta a la democracia, y que no eran conocidas por toda la ciudadanía.
6. El análisis de estas experiencias evidencia que las barreras no formales, como la discriminación estructural, permean las sociedades latinoamericanas y los discursos conservadores se hacen patentes con el avance de las demandas indígenas.



- 7.** En todos los países latinoamericanos la población indígena ha migrado a las ciudades, y ha dejado atrás sus territorios ancestrales, por diversas razones, económicas, políticas o por la usurpación de sus tierras. La presencia de personas que se autoidentifican como indígenas en las zonas urbanas ha ido en aumento. En el caso del Perú, los resultados de los censos del 2017 validan esta información: el 67 % de las personas que se autoidentifica como indígena vive en zonas urbanas, por lo que incluir su participación política en esta propuesta es parte del fortalecimiento del ejercicio de sus derechos políticos.
- 8.** La Ley del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas u originarios (Ley N.º 29785), publicada el 7 de setiembre del 2011, no se ha aplicado todavía en algún proceso de reforma legal o constitucional que afecte los derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas. Tampoco se han viabilizado las diferentes propuestas de ley revisadas que plantean el establecimiento de los escaños reservados desde el año 2015.
- 9.** Al revisar la legislación nacional observamos que en ninguna de las Constituciones que han regido al Perú, desde 1920 hasta 1993, se reconoce la participación política de los pueblos indígenas.
- 10.** Nuestra propuesta recoge los diversos planteamientos analizados por la teoría política y la realidad peruana, de allí que se fortalezca la necesidad de contar con un distrito electoral especial para los pueblos indígenas, en el que se establezca un número de escaños reservados que garantice la presencia y representación política de los pueblos andinos y amazónicos en ambas cámaras (senadores y diputados) del Parlamento.
- 11.** En cuanto al ejercicio del derecho a votar mediante el distrito electoral único, esta modalidad permite a las personas indígenas, que han migrado a las ciudades por diversos motivos, que puedan elegir un representante político con el que se identifiquen al ejercer el voto universal y la autoidentificación al momento del sufragio.
- 12.** Las candidaturas para estos escaños deben ser territoriales ya que esa es la garantía de que conozcan su realidad y puedan reivindicar sus derechos colectivos. Estas candidaturas serían electas de acuerdo con los usos y costumbres de los pueblos indígenas y comunidades campesinas, para poder estar en la papeleta de votación.
- 13.** Por último, esperamos que esta propuesta pueda contribuir con la construcción de una ciudadanía política en las regiones donde habitan los pueblos indígenas y las comunidades campesinas y que sea coconstruida con ellos y ellas; sobre todo, para definir la forma de elección de candidaturas indígenas para las cámaras de diputados y senadores; así como, la definición del número de escaños reservados en cada una. En este sentido, creemos que se debería trabajar con las autoridades electorales del Perú y, de esta forma, avanzar en la promoción de la participación indígena y en la defensa de sus derechos y su vida política, como lo señala el Convenio N.º 169 de la OIT en su artículo 7.

# Bibliografía

**Del Águila, A. 2009** *El otro desborde popular: el voto analfabeto, los nuevos ciudadanos y la "crisis" del sistema de partidos peruano*. Revista Elecciones N.º 8, 39-59.

**Cuadros, H. 2018** *"De indio a campesino: la construcción de categorías jurídicas en contextos de cambio político e ideológico en el Perú republicano hasta el último militarismo"*. Forum Historiae Iuris, 1-20.

**Fuentes, C., & Sanchez, M. 2018** *Asientos reservados para pueblos indígenas, experiencia comparada*. Santiago de Chile: Policy Papers CIIR.

**Hernández, R. 2019** *Escaños reservados para minorías étnicas*. Santiago de Chile: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

**Htun, M. 2004** *Is gender like ethnicity? The political representation of identity groups*. *Perspectives on politics*, Vol. 2, N.º 3, 439-458.

**INEI, I. N. 2018** *Autoidentificación étnica, población indígena y afroperuana*. Lima: APAR S. R. L.

**Manchego, J. P. 2004** *Problemas escogidos de la Constitución Peruana de 1993*. En V. Diego, & C. Miguel, *Constitucionalismo Iberoamericano del siglo XXI* (págs. 279-290). Ciudad de Mexico: UNAM.

**Morris, S. 2021** *Mecanismos para posibilitar la representación, la participación y la consulta de los pueblos indígenas en los sistemas constitucionales*. Estocolmo: IDEA Internacional.

**Pitkin, H. 2014** *El concepto de representación*. Madrid: Doce Calles.

**PNUD, P. d. 2015** *Representación indígena en poderes legislativos, claves desde la experiencia internacional*. Santiago de Chile: PNUD.

**Protsyk, O. 2010** *La representación de las minorías y los pueblos indígenas en el Parlamento*. Ciudad de Mexico: UIP y PNUD.

**Sartori, G. 1992** *Elementos de Teoría Política*. Madrid: Alianza Editorial.

**Tubino, F. 2002** *Ciudadanías complejas y diversidad cultural*. En V. Nila, & Z. Roberto, *Ciudadanías inconclusas, el ejercicio de los derechos en sociedades asimétricas* (págs. 167-191). Lima. PUCP.

**Vega, I. 2002** *Ciudadanías en construcción: participación y surgimiento de una ciudadanía indígena*. En v. Nila, & Z. Roberto, *Ciudadanías inconclusas, el ejercicio de derechos en sociedades asimétricas* (págs. 203-216). Lima. PUCP.

**Villalba, S. 2022** *Subrepresentación política de pueblos indígenas en Paraguay. A tres décadas del reconocimiento constitucional del derecho a la participación*. *Reflexión Política* 24(49), 78-91.



