

Código:	2	0	2	1
---------	---	---	---	---

6	6	9	7	
---	---	---	---	--

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESTUDIOS GENERALES LETRAS

TRABAJO INDIVIDUAL

Título: La contribución de la “cuota electoral indígena” en la inclusión política de las comunidades campesinas y nativas, y pueblos originarios en el Perú entre el año 2010 y el año 2022

Nombre: Geraldly Alejandra Rojas López

Tipo de evaluación: Entrega Final - Monografía

Curso: Investigación Académica

Horario: 0319

Comisión: 0319 - D

Profesor: Javier Luciano Quispe Robles

Jefe de Práctica: Carol Gabriela Inga Correa

SEMESTRE 2024-1

Código:	2	0	2	1
---------	---	---	---	---

6	6	9	7	
---	---	---	---	--

Código:	2	0	2	1
---------	---	---	---	---

6	6	9	7	
---	---	---	---	--

**La contribución de la “cuota electoral indígena” en la
inclusión política de las comunidades campesinas y nativas,
y pueblos originarios en el Perú entre el año 2010 y el año
2022**

Presentada como parte del curso Investigación Académica, EEGLL, PUCP

Geraldys Alejandra Rojas López

20216697
INT 124 - 0319, 0319 D
a20216697@pucp.edu.pe

Julio, 2024

Código:	2	0	2	1
---------	---	---	---	---

6	6	9	7	
---	---	---	---	--

Resumen

La cuota electoral indígena es una acción afirmativa que propone garantizar la incidencia de los pueblos indígenas en la vida política del Perú. Si bien esta disposición ocasionó el incremento de candidaturas pertenecientes a estos colectivos en las Elecciones Regionales y Municipales, esta situación no se traduce en su representación efectiva en los espacios de gobierno. Por lo cual, la inclusión política de las minorías en estudio enfrenta una disyuntiva. La presente investigación pretende responder en qué medida la implementación de la cuota electoral indígena ha contribuido en la inclusión política de las comunidades campesinas y nativas, y pueblos originarios en el Perú entre los años 2010 y 2022. Con ese propósito, en primer lugar, se propuso un marco contextual para comprender los motivos de la implementación de la cuota y la situación de la inclusión política de la población indígena. En segundo lugar, se desarrolló la posible respuesta a través del análisis de dos factores: la deficiente gestión estatal y las dinámicas antidemocráticas de las organizaciones políticas en el marco de la aplicación de la cuota electoral. Con ello, se concluye que, debido a ambos factores, la contribución de la cuota indígena para la inclusión política de los pueblos indígenas es precaria.

Palabras clave: Cuota indígena, inclusión política, acción afirmativa, pueblos indígenas, gestión estatal, organizaciones políticas

Tabla de contenido

Introducción	5
Capítulo 1: La implementación de la “cuota electoral indígena” y la situación de la inclusión política de las comunidades campesinas y nativas, y pueblos originarios en el Perú	7
1.1 Marco contextual de la implementación de la “cuota electoral indígena” en el Perú	8
1.2 La trayectoria de la inclusión política indígena: Un recorrido a través de la representación política (2010 - 2022)	11
Capítulo 2: Desafíos para la concreción de la cuota electoral indígena: Una mirada a la gestión estatal y las prácticas de las organizaciones políticas subnacionales (2010 - 2022)	16
2.1 La deficiente gestión del Estado en la implementación integral de la cuota electoral indígena	17
2.2 Las dinámicas antidemocráticas de las organizaciones políticas en la aplicación de la cuota electoral indígena durante las Elecciones Regionales y Municipales	21
Conclusiones	26
Bibliografía	28

Introducción

La implementación de la “cuota indígena” como una medida de acción afirmativa significó la reconfiguración de los pueblos indígenas como agentes políticos. En el año 2002, debido a la exigencia ciudadana de un país más descentralizado y la presión internacional de adoptar disposiciones que “discriminen positivamente”, el Estado peruano instaló la cuota electoral indígena en la recién aprobada Ley de Elecciones Regionales. Esta disposición, que reserva el 15% de las candidaturas partidarias para el colectivo indígena, busca garantizar la participación y representación política de los pueblos originarios, comunidades nativas y campesinas -estas últimas reconocidas en el padrón electoral desde 2010- a nivel subnacional. De este modo, este avance institucional auguraba el inicio de la inclusión política de estos grupos. Sin embargo, tras más de 20 años desde la aprobación de esta medida, la cuota indígena no parece beneficiar de manera sustantiva a estas minorías.

En las Elecciones Regionales y Municipales (ERM) del 2022, el dirigente de la Organización Regional de Pueblos Indígenas del Oriente (ORPIO), Beltrán Sandy, denunció que las agrupaciones políticas instrumentalizaban a las candidaturas indígenas para cumplir la cuota y, de esta manera, evitar las sanciones del Jurado Nacional de Elecciones (Santos, 2022). De igual manera, la Organización Regional Awajún de San Ignacio (ORASI) reportó la discriminación y marginación de los candidatos indígenas en los comicios de ese año. Esto debido a que los líderes partidarios estaban eludiendo la incorporación de la cuota indígena en las jurisdicciones reconocidas por el Ministerio de Cultura (La República, 2022). Por tal motivo, si bien la cuota electoral en estudio asegura normativamente la participación indígena, esta disposición presenta deficiencias en la práctica. En atención a la problemática expuesta, se destaca la necesidad de identificar los elementos que impiden la implementación efectiva de la cuota indígena, especialmente dado su propósito de incluir a las minorías indígenas en la esfera política. Por ello, el presente estudio propone absolver la cuestión: ¿En qué medida la implementación de la “cuota electoral indígena” ha contribuido en la inclusión política de las comunidades campesinas y nativas, y pueblos originarios en el Perú entre el año 2010 y el año 2022?

La relevancia de realizar una investigación sobre la cuota indígena y su contribución en la inclusión política de los pueblos indígenas radica en el aporte académico sobre las políticas de acción afirmativa aplicadas en el sistema electoral. En consonancia, este estudio se enfoca en el análisis de la “cuestión indígena” desde una perspectiva política e institucional, lo cual permite evaluar las dinámicas de poder desiguales ejercidos por el Estado y los partidos políticos sobre las minorías en estudio. En ese sentido, resulta conveniente citar a Fidel Tubino, investigador destacado en temas de interculturalidad, quien rescata la concepción errónea de una política de acción afirmativa: “[las acciones afirmativas funcionales] se limitan a la integración indiferenciada de los excluidos sin desarrollar acciones de

“interculturalidad de doble vía” que a largo plazo introduzcan cambios sustanciales [...]. Son programas limitados en su concepción y ejecución” (2007, p. 100). A partir de ello, se refuerza la importancia de investigar sobre la eficiencia de disposiciones políticas que proponen garantizar mayor inclusividad. Los grupos indígenas suelen ser excluidos por sistemas políticos donde predominan culturas dominantes; de modo que, su integración y agencia política exige de la construcción de espacios plurales y democráticos.

Por tal motivo, la hipótesis central que orienta esta investigación es que la contribución de la “cuota electoral indígena” para garantizar la inclusión política de los pueblos indígenas entre los años 2010 y 2022 es precaria debido a factores institucionales y políticos. Una efectiva implementación de las políticas públicas requiere de capacidad técnica y política que logre la mayor articulación entre los agentes involucrados (Lahera, 2004, p. 15). En consecuencia, desde el aspecto institucional, se sostiene que la deficiente gestión del Estado ha obstaculizado la implementación integral de la cuota indígena debido a la ausencia de una agenda institucional concreta e intercultural, y la ejecución limitada del “Programa de Formación Política Indígena”. Asimismo, desde el aspecto político, las dinámicas antidemocráticas de las organizaciones políticas han limitado la aplicación efectiva de la disposición en estudio, pues las prácticas informales de los líderes partidarios promueven la exclusión y discriminación de los colectivos indígenas.

Con el propósito de desarrollar esta proposición, este estudio académico se organiza en dos capítulos. En el primer capítulo, se comprenderá el marco contextual de la implementación de la cuota electoral indígena y la situación de la inclusión política del colectivo en estudio. En base a ello, se enfatiza el contexto sociopolítico que condujo a la promulgación de la cuota, así como el respaldo legal que sustenta la aplicación de este tipo de disposición. Además, se describe la evolución de la inclusión política de los pueblos indígenas a través del índice de participación y representación política en el periodo de estudio. En el segundo capítulo, se ofrecerá una respuesta a la cuestión inicial mediante el análisis de dos factores. Por un lado, se evalúa la deficiente gestión del Estado en la implementación integral de la cuota indígena, destacando la examinación del Programa de Formación Política Indígena. Por otra parte, se determina las dinámicas antidemocráticas de las organizaciones políticas en la aplicación de la cuota durante las ERM, resaltando la relación de exclusión que fomentan los líderes partidarios durante la competencia electoral.

En último término, se concluirá que la contribución de la cuota electoral indígena no es efectiva para garantizar la inclusión política de las minorías indígenas, pues la implementación plena de una medida de acción afirmativa en el ámbito electoral depende de una actuación articulada y democrática por parte del Estado y las organizaciones políticas.

Capítulo 1

La implementación de la “cuota electoral indígena” y la situación de la inclusión política de las comunidades campesinas y nativas, y pueblos originarios en el Perú

En este primer capítulo, se buscará comprender el contexto de la política de la cuota electoral indígena y la situación de la inclusión política de las minorías en estudio. Al respecto, tal como destaca Sánchez (2018), la realidad política de los pueblos indígenas en el Perú es el reflejo de un complejo proceso histórico donde la participación electoral del indígena estaba limitada por su condición étnica (p. 54). Evidentemente, la cohesión de una concepción peyorativa de lo “indígena” con la capacidad de ser un agente político ha conllevado al amalgamamiento de un razonamiento de exclusión en la sociedad. Por tal motivo, se hace necesario comprender el contexto que condujo a la implementación de la cuota como una medida de acción afirmativa para las minorías en estudio. Asimismo, dentro de este marco, resulta imperativo abordar la situación de la inclusión política de este grupo vulnerable, tomando como punto de partida su participación política.

Las cuotas electorales como medidas de acción afirmativa marcaron el inicio del reconocimiento político y social de grupos infravalorados como las mujeres, los jóvenes y la población indígena en el sistema electoral peruano. Así pues, las cuotas se configuraron como medidas que, además de asegurar la representación de grupos específicos en las listas de candidatos para ocupar cargos de gobierno, buscan erradicar la marginalización y exclusión de los colectivos históricamente discriminados (Pinedo, 2010, p. 164). De modo que, este doble carácter desplegó un medio para relacionarse con el “otro” dentro de las dinámicas de la competencia electoral y, sobre todo, inscribió al sistema de cuotas dentro de las políticas públicas que fomentan la inclusión de grupos desplazados y carentes de oportunidades equitativas. Como señala Samaniego (2021), las cuotas tienen como objeto compensar a los grupos sociales o étnicos que sufren discriminación a través de una atención preferencial que asegure su inserción plena en la vida política y social de una nación (p. 203). En ese sentido, la cuota electoral indígena se establece como un mecanismo que busca reducir el grado de exclusión política de los pueblos indígenas y, de igual manera, otorga un camino institucional para erradicar la discriminación y desigualdad.

En concordancia con este planteamiento, se desarrollará el marco contextual de la cuota indígena y la situación de la inclusión política del grupo en análisis. Así, el presente capítulo se divide en dos subsecciones. En primer lugar, se definirá el contexto sociopolítico de la implementación de la cuota

indígena como una medida de acción afirmativa, destacando su respaldo legal internacional y nacional. En segundo lugar, se describirá la evolución de la inclusión política de la comunidad indígena a través de su representación política nacional y subnacional entre el año 2010 y el año 2022. Cabe destacar que, para este último propósito, se emplearán datos sobre los líderes indígenas que conformaron el Congreso de la República, así como cifras sobre la participación de los candidatos indígenas en las ERM. Por consiguiente, esta sección planteará los elementos básicos para el posterior análisis de los factores institucionales y políticos que obstaculizan la concreción de la cuota indígena.

1.1. Marco contextual de la implementación de la “cuota electoral indígena” en el Perú

En el año 2002, el Estado peruano decidió abordar el problema de la exclusión política indígena a través de la introducción de una medida de acción afirmativa a nivel subnacional: la cuota indígena. Este mecanismo fue establecido a razón de una visión estatal que consideraba necesaria una ley electoral especial para garantizar la participación de los pueblos indígenas andinos y amazónicos (Zavaleta, 2019, p. 190). De este modo, este instrumento planteó una nueva forma de efectivizar el derecho de participación política de la población indígena, así como garantizar la igualdad y no discriminación. Empero, el Perú no fue el único país de la región en aplicar este tipo de políticas. Tal como refiere Htun (2016), desde la década de los 90 hasta el año 2014, alrededor de quince gobiernos latinoamericanos¹ empezaron a aplicar las cuotas o la reserva de escaños para abordar el racismo, la desigualdad y la discriminación de grupos jurídicamente excluidos como las mujeres, los afrodescendientes e indígenas (pp. 22-38). Por ello, la implementación de la cuota indígena en el Perú se inscribió en un contexto regional amplio de búsqueda por la inclusión e igualdad social.

Esta necesidad regional de garantizar la inclusión de grupos desfavorecidos como la población indígena deviene de un historial compartido de discriminación y racismo. En el Perú, la herencia colonial refleja una profunda relación de dominación y explotación por parte de las élites españolas y criollas hacia la población indígena, caracterizada por un fuerte sesgo étnico (Cotler, 2005). Aunado a ello, la República renovó el “viejo racismo colonial” para facilitar la movilidad social en el contexto de la independencia (Zapata, 2016, p. 43). Así, estas estructuras de poder coloniales generaron un profundo rechazo social hacia lo “indígena”, obstaculizando significativamente la capacidad de estos grupos para convertirse en agentes activos y organizarse colectivamente. Por tal motivo, la marginación del indígena en el Perú es el resultado de dos problemas arraigados: la exclusión social y la limitación a su participación y representación política (Espinoza et al., 2021, p.24). Es por ello que el reconocimiento de los derechos políticos de las minorías indígenas era fundamental para iniciar la construcción de una inclusión plena.

¹ Cabe destacar que, hasta el año 2014, Bolivia, Colombia, México, Perú y Venezuela fueron los únicos países latinoamericanos que implementaron mecanismos de inclusión para colectivos vulnerables basados en criterios de raza o etnia (Hunt, 2016).

El Estado oficialmente abordaría los derechos políticos de los pueblos indígenas en 1979 cuando el gobierno militar, a través de una Asamblea Constituyente, restituyó el derecho al voto de los ciudadanos analfabetos. Así pues, la nueva carta magna legitimó el sufragio universal, ofreciendo la misma oportunidad a ciudadanos letrados y no letrados mayores de 18 años de participar como electores y/o candidatos en los comicios sin restricciones (Valenzuela y Sánchez, 2014, p. 58). En ese sentido, esta reforma constituyente significó la posibilidad de una participación política equitativa y abierta para una masa indígena históricamente excluida del aparato estatal. Según Del Águila (2012), esta medida implicó un “desborde ciudadano” debido a la incorporación implícita de una vasta cantidad de indígenas andinos y amazónicos, lo cual configuró un nuevo escenario electoral (p. 33). Por consiguiente, a partir de ese momento, el ejercicio de la ciudadanía dejaba de estar supeditada a la condición étnica.

La participación de los pueblos indígenas en los comicios a través del voto universal representó un avance significativo hacia la inclusión política. Sin embargo, no fue hasta el año 2002 que se reconoció formalmente la participación electoral de esta población mediante la implementación de la cuota indígena (Oficina Nacional de Procesos Electorales, 2011, p. 19). Esta política fue impulsada por un gobierno más dispuesto a escuchar las propuestas de las organizaciones indígenas a diferencia del régimen autoritario de los años 90. De hecho, el gobierno fujimorista se rehusaba a conferir derechos a esta población, lo cual cambió relativamente debido a las reformas de descentralización impulsadas por el gobierno de Alejandro Toledo (Van Cott, 2004, p. 148). En efecto, las modificaciones que auguraban cambiar el centralismo estatal impulsaron una mayor apertura al reconocimiento político indígena. Como lo hace notar Céspedes (2019), la incorporación de los Gobiernos Regionales como nuevos actores estatales fue el contexto político inaugural para establecer la cuota indígena a nivel subnacional (p. 64). En este nuevo espacio electoral, la cuota indígena se erigió como la materialización legal de un complejo proceso sociopolítico: la búsqueda de la inclusión política indígena a través de la participación efectiva.

Ahora bien, sobre la base de los antecedentes históricos y los motivos sociopolíticos, se pasará a presentar la normativa que sustenta la cuota indígena en el Perú. Con ese propósito, es conveniente partir de los dos pilares básicos que legitiman esta medida afirmativa: el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Constitución Política del Perú. Cabe destacar que la evaluación normativa de la relación entre el Estado y los pueblos indígenas depende de estas disposiciones, ya que respaldan formalmente la creación de medidas adaptadas para abordar los problemas indígenas (Oficina Nacional de Procesos Electorales, 2011, p. 53). Posteriormente, se hará referencia a la Ley de Elecciones Regionales (LER) y la Ley de Elecciones Municipales (LEM), así como las modificaciones normativas esenciales para el objetivo de este estudio.

En primer lugar, como señalamos al inicio de este acápite, las cuotas electorales o escaños reservados para las minorías indígenas devienen de una tendencia regional del siglo XX. Ciertamente, la ratificación del Convenio N.º 169 de la OIT de países andinos como Bolivia (1994), Ecuador (1998), Colombia (1991) y Perú (1993) implicó el reconocimiento del derecho indígena y la jurisdicción especial a nivel regional (Yrigoyen, 2000). En específico, respecto al derecho de participación indígena, el Convenio en su artículo 6 sección “b” advierte que:

[los gobiernos adscritos deben] establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan. (OIT, 1989)

De acuerdo a ello, la cuota indígena en el Perú se sustenta en un marco legal internacional que reconoce la responsabilidad estatal para garantizar la participación política de las minorías indígenas.

En segundo lugar, la actual Constitución Política del Perú (1993) protege los derechos políticos indígenas de acuerdo al mandato internacional de la OIT anteriormente descrito. De este modo, en el artículo 191, se indica que: “La ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades campesinas y nativas, y pueblos originarios en los Consejos Regionales. Igual tratamiento se aplica para los Concejos Municipales”. Esta disposición del año 2005 justificó constitucionalmente el sistema de cuotas electorales, luego que el Congreso de la República, el 6 de marzo del 2002, aprobara la institución de los Gobiernos Regionales (Céspedes, 2019, p. 64). En adelante, el Estado peruano consolidaba la LER, la cual incluyó a la cuota indígena como un mecanismo formal de participación electoral.

Teniendo en consideración que la cuota indígena se sustenta en un marco legal amplio, se abordarán las disposiciones legales específicas de la cuota indígena en el Perú. La entrada en vigencia de la LER (15 de marzo del 2002), en respuesta a la promesa de descentralización, incluyó a la cuota indígena como requisito para participar de las primeras ERM. De acuerdo a esa normativa (Ley N° 27683), se estableció, en el artículo 12, que las listas de candidatos (titulares y accesorios) para el Consejo Regional incluyan un 15% de representantes pertenecientes a comunidades nativas y pueblos originarios. Además, esta ley señaló que las regiones donde la cuota es efectiva son determinadas según los criterios propuestos por el JNE. De modo que, la nueva legislación obligó a las organizaciones políticas a inscribir candidaturas indígenas.

Por su parte, la introducción de la LER supuso la modificación de la Ley de Elecciones Municipales para que ambas disposiciones regulen el cumplimiento de la cuota indígena en la competencia subnacional. Por esa razón, siguiendo la misma línea, el artículo 10 de la Ley N° 26864 refirió que las

listas de candidatos para los Concejos Municipales y Provinciales deben estar compuestas por un mínimo de 15% de representantes indígenas (nativos y originarios). De igual manera, las provincias donde la cuota entra en vigor son establecidas por el JNE. Por consiguiente, los lineamientos que rigen la cuota indígena especifican los criterios básicos de postulación y resaltan el papel del JNE como ente regulador.

Ahora bien, para propósitos de esta investigación, se procederá a destacar las modificaciones normativas de las ERM del año 2010 y el año 2014. Las ERM del 2002 inauguraron la cuota indígena en 11 regiones y 29 provincias alrededor del territorio peruano (Resolución N° 277-2002-JNE). Posteriormente, en las ERM del 2006, esta acción afirmativa se aplicó en las mismas circunscripciones (Resolución N° 1235-2006-JNE). Sin embargo, las ERM del 2010 significaron la ampliación de la población beneficiaria de la cuota. Esto debido a la inclusión de las comunidades campesinas como parte del padrón electoral habilitado para efectuar la cuota indígena (Resolución N° 370-2010-JNE). Como señala Jaramillo y Valenzuela (2019), la exigencia partidaria para el reconocimiento de Ica y Moquegua como regiones que albergan comunidades campesinas ocasionó la redefinición del término “pueblos originarios” (p. 109). Por lo tanto, desde las ERM del 2010, la legislación reconoce tanto a las comunidades campesinas como a las comunidades nativas.

Respecto a las ERM del año 2014, el ajuste legal refiere sobre la coordinación entre el Viceministerio de Interculturalidad con el JNE para determinar las jurisdicciones beneficiarias de la cuota (Resolución N° 270-2014-JNE). En ese sentido, a partir de esa disposición, el ente de justicia electoral utiliza la Base de Datos de Pueblos Indígenas del Ministerio de Cultura para identificar las regiones y provincias que aplicarán la cuota indígena. Por todo ello, estas reformas normativas influyeron en el acceso a la representación política para las minorías indígenas.

En virtud de lo presentado, la implementación de la cuota indígena en el Perú surge como respuesta a la necesidad de abordar la exclusión histórica de los pueblos indígenas, en consonancia con una tendencia regional y un proyecto de descentralización abierto a los sectores populares. Esta medida, respaldada por la ratificación del Convenio N° 169 de la OIT y la Constitución Política del Perú, representa un esfuerzo por garantizar la participación política y la equidad de oportunidades de las minorías indígenas andinas y amazónicas. De este modo, a partir de este contexto, es esencial abordar cómo ha evolucionado la inclusión política indígena en el Perú en consonancia a la aplicación de la cuota electoral en análisis.

1.2. La trayectoria de la inclusión política indígena: Un recorrido a través de la representación política (2010 - 2022)

Para abordar la evolución de la inclusión política indígena, es fundamental definir qué se entenderá por “inclusión política” en esta investigación. Como bien plantea Wills (2007), la incorporación de los

grupos históricamente excluidos de su ciudadanía implica otorgar a esta población el derecho de votar y ser electos. Sin embargo, la mera inclusión no garantiza el progreso hacia una representación sustantiva, pues es necesario que estas minorías tengan incidencia política en las decisiones que les conciernen (pp. 44-48). De esta manera, se puede inferir que la construcción de una inclusión política plena no solo demanda que el individuo excluido participe activamente en elecciones y tenga la posibilidad de ser electo, sino también que el recién integrado alcance el éxito electoral para significar sus demandas institucionalmente. En lo esencial, la inclusión política es producto de la suma positiva de una participación ciudadana activa y una representación política efectiva.

En ese sentido, la forma de inclusión política que esta investigación analiza se basa en dos aristas: la participación ciudadana activa en las elecciones y la representación efectiva en cargos de elección popular. Por ello, resulta imperativo mencionar que “inclusión política” implica, por un lado, conferir al grupo vulnerable la posibilidad de votar y postular a un cargo de elección popular y, por el otro, asegurar que esta población tenga la capacidad de tomar decisiones desde las esferas de gobierno.

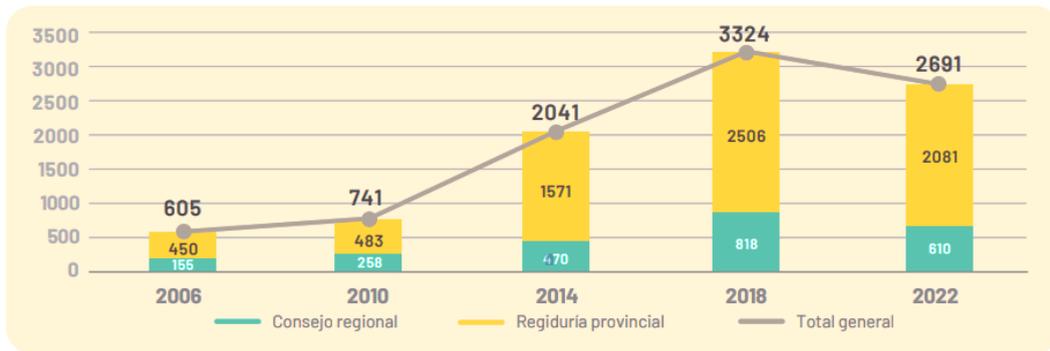
Ahora bien, a partir de esta aclaración, la inclusión política de los pueblos indígenas ha experimentado diversas transformaciones desde el año 2010 hasta el año 2022. Así pues, con la introducción de la cuota indígena en el espacio subnacional y la apertura democrática después del gobierno de Fujimori, la participación y representación política de los candidatos indígenas refleja un desarrollo particular. Por ello, con el propósito de describir cómo ha evolucionado la incidencia indígena en el espacio político peruano, este subcapítulo partirá evaluando las cifras estadísticas del JNE sobre las ERM del periodo en estudio. Luego, se presentará el número de líderes indígenas que conformaron el Congreso de la República, así como algunos perfiles electorales.

Para empezar, la participación política de las candidaturas indígenas se ha visto beneficiada a razón de la aplicación de la cuota afirmativa a nivel subnacional. Como referimos líneas arriba, las primeras elecciones regionales en el año 2002 introdujeron la medida afirmativa en análisis y, aunado a ello, a la población indígena como candidatos activos en la competencia electoral. Esta implementación ha ocasionado que exista mayor proporción de candidatos indígenas en el espacio regional y provincial (Espinosa, 2012, p. 74). En ese sentido, como se presenta en la Figura N° 1, la cantidad de líderes indígenas que postularon a las ERM a través de la cuota entre el 2010 y el 2018 refleja un crecimiento sostenido. Así pues, en ese periodo, se registra la participación de 6106 candidaturas indígenas quienes postularon a la Consejería regional y la Regiduría provincial.

Asimismo, es importante resaltar la tendencia de la participación indígena entre el año 2010 y el año 2014, la cual refleja el mayor incremento de candidaturas indígenas desde la aplicación de la cuota en el 2006. De este modo, se observa que en las ERM del 2014 postularon 1300 candidatos más que las ERM del 2010. Esto debido a que, como explicamos en el anterior subcapítulo, la legislación de las

ERM del 2010 estableció a las comunidades campesinas como beneficiarias de la cuota indígena (Resolución N° 370-2010-JNE). En ese sentido, la ampliación de las circunscripciones electorales habilitadas para aplicar la cuota conlleva al aumento en la participación de candidatos indígenas. En este caso, se evidencia el incremento de candidatos pertenecientes a comunidades campesinas.

Figura N° 1: Candidaturas indígenas a nivel histórico, 2006-2022.



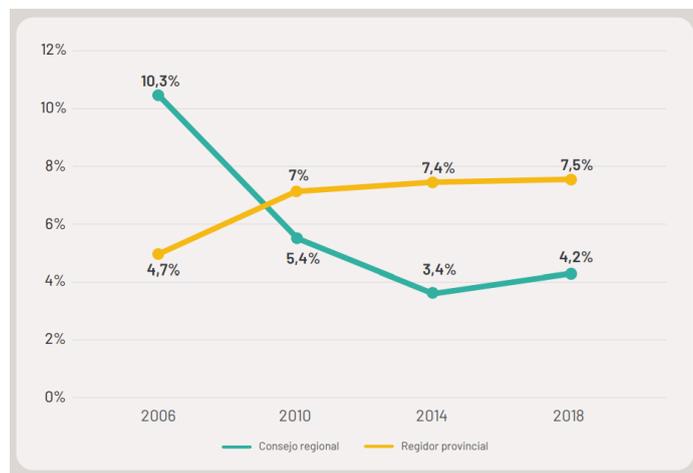
Fuente: INFOgob. Elaboración: Equipo de Investigación – DNEF/JNE, 2022.

Por otra parte, las ERM del 2022 advierten un ligero descenso, reflejando la participación de 2691 candidatos indígenas. En específico, se evidencia la disminución de aproximadamente el 19% de candidaturas indígenas respecto a las ERM del 2018. Si bien las cifras no reflejan una caída abrupta, se puede proponer que esta situación está ligada al contexto post pandemia del año en cuestión. Debido a la ausencia de servicios públicos de calidad y la precariedad de la acción estatal para aplicar medidas sanitarias, los pueblos indígenas han enfrentado dificultades para organizarse colectivamente (Ortocoquio, 2022). Por tal motivo, la dificultad de las minorías indígenas para acceder a los recursos estatales debilita su capacidad de participar de manera conjunta en los espacios públicos.

Con referencia a la representación política a nivel subnacional, se evidencia que la presencia del líder indígena en los espacios de elección popular no es significativa a pesar del aumento en su participación política (Cedillo, 2020, p. 192). En consonancia, en la Figura N°2, se puede observar que entre el año 2010 y el año 2018 han sido electas 403 candidaturas, lo cual representa aproximadamente el 6.6% del total de participantes indígenas en las ERM del periodo en estudio. De este modo, se evidencia que menos de la décima parte del total de candidatos son electos para ocupar las consejerías regionales o regidurías provinciales. Además, de acuerdo a estos cargos de gobierno subnacional, se advierte una tendencia lineal ascendente respecto a los candidatos electos para el cargo de Regidor provincial en contraste al decrecimiento de postulantes para el Consejo regional.

Por ende, entre las ERM del 2010 y las ERM del 2018, se puede advertir una disminución del 1,2% de candidatos electos para el Consejo regional. Esto significa que las ERM del 2018 proclamaron el éxito electoral de únicamente 34 candidatos indígenas. En lo que respecta a las ERM del 2022, los postulantes electos por cuota indígena registraron un aumento significativo en ambos puestos de gobierno. Así, el 10,3% y el 7,8% de candidatos indígenas a las consejerías regionales y regidurías provinciales fueron electos, respectivamente (Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana, 2024, p.7). En resumidas cuentas, las autoridades indígenas electas a través de la cuota no representan una masa poblacional sustantiva en comparación a la cantidad de participantes indígenas en la arena subnacional.

Figura N° 2: Porcentaje de autoridades electas postulantes por cuota indígena sobre el total, 2002-2018.



Fuente: INFOgob. Elaboración: Equipo de Investigación – DNEF/JNE, 2022.

En atención al objetivo de este acápite, se procederá a presentar la incidencia política de las minorías en análisis de acuerdo a su participación y representación en el Congreso de la República. De acuerdo al reporte de la DNEFCC² (2022a), solo siete de un total de 740 parlamentarios electos se identificaron como miembros de un pueblo indígena entre los años 2001 y 2020 (p. 2). Asimismo, siguiendo a esta data, desde el 2011 hasta el 2016, un total de 3 representantes indígenas fueron electos: Eduardo Nayap Kinin (Amazonas), Claudia Faustina Coari Mamani (Puno) y Tania Edith Pariona Tarqui (Ayacucho). De esta manera, en los comicios nacionales, la elección del poblador indígena es más compleja en comparación a la competencia subnacional donde la cantidad de líderes electos es mayor. Por su parte, respecto a los congresistas electos en el año 2020 y el año 2021, resulta preocupante la nula presencia de representantes pertenecientes a pueblos indígenas (Congreso de la

² Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana (DNEFCC)

República, 2023, p.7). Por esta razón, la aplicación de una medida afirmativa como la cuota indígena se vuelve una forma de proteger la presencia indígena en el sistema político peruano.

Sobre los perfiles electorales de los representantes indígenas, se presentarán las trayectorias de Claudia Coari y Tania Pariona. Sobre la primera líder indígena, perteneciente a la comunidad campesina de Iskallani en Puno, se destaca su labor dirigencial en la Secretaría de la Mujer de la Federación Campesina de Puno. Esta experiencia influyó para que el partido de Ollanta Humala la convoque a pesar de que Coari no era militante (Mamani, 2013, pp.208). Esta misma dinámica refleja la trayectoria de Tania Pariona. La ex congresista por la región de Ayacucho fue convocada por Verónica Mendoza para las elecciones del 2016 debido a su experiencia como activista social; sin embargo, Pariona no tenía experiencia política (Cedillo, 2018, p. 24). Respecto al desinterés inicial de participar electoralmente, Pariona refiere que:

Me invitaron a formar parte de algunas listas para alcaldía, como consejera regional, pero siempre fui muy crítica de la política común en la que te inscriben porque eres mujer o para cumplir la cuota de representantes jóvenes. [...] Pero decidí postular cuando sentí que todo lo que había trabajado en los espacios sobre política pública no trascendía en términos legislativos. (Tovar, 2016)

En ese entender, los perfiles de Coari y Pariona reflejan que los líderes indígenas tienen la capacidad de participar activamente; sin embargo, su representación política está supeditada a factores externos que condicionan su inclusión política plena.

Como se ha podido observar, la inclusión política del “indígena” en el Perú entre el año 2010 y el año 2022 enfrenta una disyuntiva: la participación electoral aumenta, mientras que la representación en cargos de elección popular sigue rezagada. Tal como refiere Cedillo (2018), existe una ausencia de líderes indígenas en cargos públicos nacionales y locales a pesar de que, para estos últimos puestos, existe una acción afirmativa (p. 12). De este modo, los líderes indígenas no tienen un impacto significativo en los espacios de decisión estatal, lo cual incide directamente en la construcción de un proyecto político compartido.

En síntesis, este capítulo ha buscado comprender el marco contextual de la implementación de la cuota electoral indígena (1) y la situación de la inclusión política de las comunidades campesinas y nativas, y pueblos originarios del Perú (2). Así, sobre el primer punto, se ha logrado definir las razones sociopolíticas y la normativa de la cuota indígena, lo cual evidenció que la aplicación de la medida de acción afirmativa en estudio deviene de la exclusión histórica de los pueblos indígenas, alineándose con una tendencia regional y un proyecto de descentralización prematuro. De modo que, la cuota indígena se ha concebido como una acción para garantizar la presencia sustantiva y equitativa de las minorías indígenas en el sistema político.

Código:	2	0	2	1	6	6	9	7	
----------------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	--

Respecto al segundo punto, se ha descrito la evolución de la inclusión política indígena entre el año 2010 y el año 2022. Para ello, se presentó las cifras de participación y representación política indígena de las ERM realizadas durante el periodo en estudio, así como la incidencia del líder indígena en el Congreso de la República. El análisis de esta data reflejó que, si bien la participación electoral indígena tiene presencia en el espacio político, la representación sigue siendo baja. Con lo cual, se pone en cuestionamiento si la cuota indígena cumple con el propósito de garantizar la inclusión política de las minorías indígenas. En el siguiente capítulo se abordará este dilema, analizando los factores institucionales y políticos que inciden en la aplicación efectiva de la cuota indígena.

Capítulo 2

Desafíos para la concreción de la cuota electoral indígena: Una mirada a la gestión estatal y las prácticas de las organizaciones políticas subnacionales (2010 - 2022)

“En nuestro caso el candidato era un líder de la comunidad nativa, pero en otros casos no tienen organización y colocan al primer nativo que encuentran, le dicen dame tu DNI y te inscribimos como candidato”

(Comisión Andina de Juristas & Konrad Adenauer Stiftung, 2012)

Este testimonio de un representante partidario de la región de San Martín durante las ERM del 2010 pone de manifiesto que tanto el Estado como las organizaciones políticas son responsables de la concreción de la cuota indígena en el sistema político peruano. En tal sentido, este segundo capítulo analizará la deficiente gestión del Estado y las dinámicas antidemocráticas de las organizaciones políticas subnacionales en torno a la aplicación de la cuota indígena en el Perú entre los años 2010 y 2022. Como señala Freidenberg (2010), la incapacidad del gobierno y la ausencia de propuestas programáticas partidarias contribuyen en la precaria gestión de las políticas públicas que buscan resolver las necesidades sociales y fortalecer la democracia (p. 41). Por tal motivo, con el propósito de abordar estos obstáculos institucionales y políticos, resulta indispensable abordar la eficacia de la gestión estatal para garantizar la implementación de la cuota afirmativa. Asimismo, siguiendo esta línea, es esencial identificar las prácticas informales de las organizaciones políticas, enfatizando la relación que establecen los líderes partidarios con los candidatos indígenas.

La participación política indígena es reconocida formalmente por el Estado debido a la instalación de la cuota en estudio. Esta disposición estatal se inscribe en la tendencia del “nuevo trato”, donde los estados y los partidos políticos reconocen la capacidad de agencia de los pueblos indígenas (Assies, 2009, p. 95). Por ello, la inserción de una medida de acción afirmativa en la legislación electoral peruana ha ocasionado que las minorías indígenas sean consideradas institucionalmente como sujetos políticos. Empero, a pesar de que la normativa sustenta los derechos políticos de este grupo, la materialización de la cuota afirmativa tiene deficiencias. Tal como refiere Martínez (2011), existe una “brecha de implementación” donde las políticas de reconocimiento indígena se acatan de manera normativa, pero no se cumplen *per se* (p.73). En efecto, existe un vacío entre “lo que se dispone” y “lo que se practica”, lo cual refleja que la legislación no es suficiente para garantizar la participación y representación política de las minorías en estudio. Por tal motivo, la labor del Estado y las organizaciones políticas es asegurar la presencia de los grupos indígenas en el escenario político, lo cual indica que sus deficiencias impiden la implementación efectiva de la cuota electoral indígena.

En ese orden de ideas, se abordarán los desafíos para la concreción de la cuota electoral indígena. Por esta razón, este capítulo se organiza en dos apartados. Primero, se evaluará la deficiente gestión del Estado en la implementación integral de la cuota electoral en estudio, examinando las políticas públicas que promueven la participación política indígena. Asimismo, se identificarán las dificultades institucionales para adoptar un enfoque intercultural y las limitaciones del Programa de Formación Política Indígena. Segundo, se determinarán las dinámicas antidemocráticas de las agrupaciones políticas en la aplicación de la cuota durante las ERM, analizando la relación que establecen los líderes partidarios con los candidatos indígenas y la discriminación a las que estos últimos se ven sometidos. Por ende, a través de este análisis, se pretende comprender los factores que ocasionan la precaria implementación de la cuota indígena en el Perú.

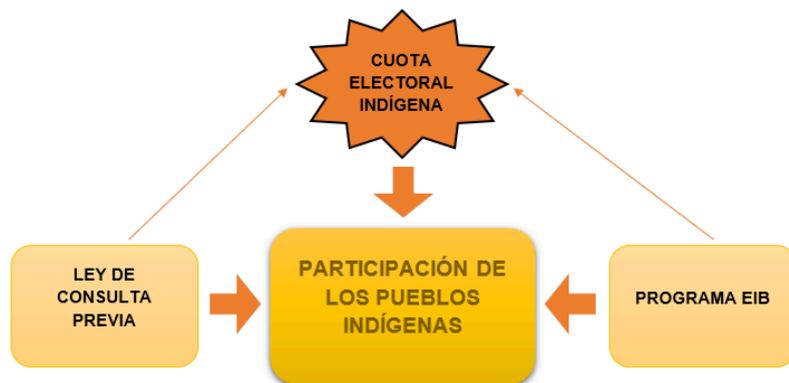
2.1. La deficiente gestión del Estado en la implementación integral de la cuota electoral indígena

Como se abordó en el primer capítulo, la interacción inicial entre el Estado y los pueblos indígenas mantuvo la premisa colonial que concebía al “indio” como un sujeto incapaz de participar en el proyecto nacional. Por tal motivo, la implementación de la cuota indígena como una política de acción afirmativa supuso en un avance institucional significativo. Esto debido a que existe el compromiso pendiente de incluir a estas minorías dentro de la agenda política de gobierno. Sin embargo, a pesar de este importante paso, las disposiciones estatales que buscan abordar el problema “indígena” en el Perú distan de ser congruentes y articuladas en comparación a otros países sudamericanos como Bolivia y Ecuador donde sí existe “agencia” indígena (Meentzen, 2007, p.132). En ese sentido, la difícil relación entre el gobierno peruano y el colectivo indígena perdura; de modo que se refleja la incapacidad institucional de impulsar políticas públicas que promuevan la plena realización de los derechos indígenas.

En ese entender, para evaluar las deficiencias de la gestión estatal, es fundamental definir la función del Estado en la implementación de la cuota indígena como una política de acción afirmativa. En términos generales, los Estados tienen la obligación de garantizar la justificación legal y promover el alcance efectivo de las medidas de acción afirmativa; de forma que, su intervención sea amplia, concreta y priorice las necesidades de las minorías beneficiadas (Ramírez, 2023, p. 160). En efecto, la responsabilidad gubernamental frente a las acciones afirmativas no se restringe a la elaboración normativa; su cometido principal es asegurar una aplicación “integral”. De este modo, las políticas de reconocimiento indígena deben ser instaladas contemplando las desigualdades socioeconómicas y demográficas de los pueblos indígenas (Bensa y Zambrano, 2019, p. 94). Por consiguiente, el gobierno tiene el deber de implementar la cuota indígena con el respaldo de otras políticas de Estado que salvaguarden los derechos de la población indígena, garantizando así una intervención integral.

Sobre la base de lo explicado, se puede afirmar que la implementación de la cuota indígena debe realizarse a partir de un enfoque integral de gobierno. Por tal motivo, se evaluarán brevemente las políticas públicas más relevantes que, así como la cuota indígena, buscan fomentar la participación de los grupos indígenas. En vista de que el Estado peruano reconoce legalmente el derecho de participación indígena, esta institución tiene la labor de garantizar la igualdad de condiciones en otros asuntos de incidencia pública (Comisión Andina de Juristas & Konrad Adenauer Stiftung, 2012, p. 51). De acuerdo a ello, esta investigación considerará a la Ley de Consulta Previa (LCP) y el programa de Educación Intercultural Bilingüe (EIB) como ejemplos de políticas estatales que promueven la participación indígena. La cuota en estudio propone garantizar la inclusión política de las minorías indígenas; de modo que, las políticas de Estado que favorezcan la participación de este colectivo contribuyen a materializar este propósito principal.

El gráfico siguiente muestra la relación entre las políticas estatales que promueven la participación indígena en el Perú y la cuota electoral indígena:



Fuente: Elaboración propia.

En primer lugar, además de la cuota indígena, la LCP es la acción estatal que aborda de manera cercana el derecho de participación política del colectivo indígena. Esta normativa, aprobada en el año 2011, permitió que las comunidades indígenas posean una vía democrática para participar activamente en la protección de sus derechos colectivos y, de esta manera, evitar conflictos similares como el “Baguazo” (Salmón, 2011, p. 300). Nuevamente, la participación de este grupo era reconocida legalmente con la implementación de la LCP. Empero, las limitaciones del proceso de consulta reflejan que el Estado no está dispuesto a democratizar por completo las políticas de reconocimiento indígena. Un claro ejemplo es la incapacidad de los pueblos indígenas de vetar las actividades mineras, lo cual refleja que la “última palabra” es el de la autoridad competente (Alva, 2010, p. 2614).

De este modo, realizando un paralelo con la ley de la cuota electoral en estudio, la LCP es una medida estatal que propone asegurar la participación indígena solo en la normativa.

En segundo lugar, el programa de EIB es otra de las políticas que refleja la dificultad estatal de garantizar la participación indígena. Como señala López (2019), para el Ministerio de Educación, la inclusión de los valores y conocimientos de los pueblos indígenas en el sílabo educativo no es sujeto de negociación, lo cual ha conllevado a que los líderes de estas minorías posterguen sus proyectos político-pedagógicos (p. 55). Estos grupos exigen ser partícipes activos de políticas que proponen mejorar su calidad de vida e integración nacional. Sin embargo, las limitaciones institucionales en el poder de decisión de las minorías indígenas exponen la reticencia del Estado de aceptar su capacidad de agencia. En definitiva, el gobierno peruano no promueve y desvalora la participación indígena. Por lo tanto, la implementación de la cuota indígena no logra ser integral, pues se omite la incidencia de este colectivo en el espacio público y político.

Además de la deficiencia de políticas de Estado que respalden la participación indígena, otra barrera para la implementación integral de la cuota indígena es la ausencia de un diseño normativo con enfoque intercultural. Según los lineamientos conceptuales del Ministerio de Cultura para la gestión pública (2013), la construcción de políticas con un enfoque intercultural-integral implica reconocer la universalidad de la experiencia humana y promover el respeto de las diferencias en tanto somos seres sociables con culturas diversas (p. 64). En ese sentido, la normativa de la cuota indígena, en su calidad de política de Estado, debe tutelar las particularidades étnicas u originarias. No obstante, como refiere Espinosa (2019), los pueblos indígenas se ven sometidos a formas de organización y reivindicación distintas a su cultura debido a las disposiciones impuestas por el Estado peruano (p. 58). En efecto, las leyes que sustentan la cuota indígena en materia electoral no fueron elaboradas a través de un diálogo articulado con el colectivo en estudio. Por ello, esta población demanda una normativa con visión intercultural:

[...] Antes de que se aprueben las leyes nunca nos han consultado, ellos nos hubieran consultado de elecciones y tratar de explicar cómo va ser. [...] Bajo una consulta se puede construir y buscar una salida muy positiva, pero eso no ha existido hasta ahora. (Comisión Andina de Juristas & Konrad Adenauer Stiftung, 2012)

Esta exigencia, perteneciente a una candidatura de las ERM del 2010, refleja el conflicto entre las minorías en estudio y un sistema político indiferente a la perspectiva indígena. De modo que, Salmón (2011) acertadamente señala que la forma de organización del colectivo indígena no es relevante dentro de las estructuras partidarias (p. 286). Por lo tanto, el gobierno no consideró un enfoque intercultural para la formulación de la normativa que sustenta la cuota indígena.

Por otra parte, la actividad conjunta entre el Viceministerio de Interculturalidad (VI) y el JNE para identificar las candidaturas y circunscripciones indígenas también refleja dificultades para aplicar el enfoque intercultural. Así pues, no todos los candidatos indígenas en el Perú postulan a través de la cuota indígena debido a la dificultad institucional para establecer quiénes son los beneficiarios legítimos (Espinosa, 2012, p. 42). De hecho, a pesar de la existencia de la Base de Datos de Pueblos Indígenas elaborada por el VI, no es posible determinar con precisión la magnitud poblacional de estas minorías para la elaboración de políticas interculturales (Alva, 2020). En ese sentido, las entidades estatales encargadas de la implementación de la cuota indígena desconocen de la cantidad real de individuos indígenas a nivel nacional, lo cual revela la precariedad institucional en la aplicación de la cuota en cada ERM. Si bien el JNE solicita que los candidatos se autoidentifiquen a través de la ficha de inscripción electoral, la falta de información certera y la ausencia de mecanismos de verificación adecuados conllevan a la exclusión política de individuos habilitados para postular a través de la cuota indígena.

Ahora bien, siguiendo la misma línea sobre la gestión estatal, se analizará la pertinencia del “Programa de Formación Política Indígena” promocionado por el JNE a través de la Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana. Citando a Lahera (2004), “La organización y la capacitación son requisitos de existencia para la participación de numerosos grupos sociales” (p. 18). Por ello, la elaboración de programas que promueven la formación educativa de los líderes indígenas es sustancial para afirmar la presencia de estas minorías en el espacio político y electoral.

En el Perú, el despliegue de las escuelas de formación política dirigidas a los pueblos indígenas es una acción estatal relativamente reciente. De esta manera, en el marco de las ERM del año 2022, se ejecutó el Programa de Formación Política Indígena “Los Pueblos Deciden”. Esta propuesta educativa contó con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo e IDEA³ Internacional para llevar a cabo 4 capacitaciones virtuales y 2 reuniones presenciales dirigidas a las candidaturas indígenas. Además, el programa tuvo alcance en cuatro ciudades: Puno, Tarapoto, Trujillo y Lima. Los principales tópicos abordados fueron “Sistema Electoral y Estrategias de Campaña Electoral” y “Comunicación Política y Vocerías”, con el propósito de respaldar el completo goce de los derechos indígenas tanto individuales como colectivos (Observa Igualdad y Jurado Nacional de Elecciones, 2022)⁴. Con todo ello, esta propuesta refleja un esfuerzo institucional en materia de participación indígena. Por ende, se examinará su alcance.

³ Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)

⁴ Programa de Formación Política Indígena 2022 del Jurado Nacional de Elecciones: “Los pueblos deciden - Ayllu Markachirinakana Amtawinakapa”. Para mayor información: https://observaigualdad.jne.gob.pe/novedades/programa_formacion_politica_indigena_2022_los_pueblos.html

En lo esencial, este programa evidencia una creciente conciencia institucional respecto a la demanda de una mejor representación política indígena. Asimismo, la instrucción a los candidatos indígenas fortalece la aplicación de la cuota indígena en la medida que el proyecto proporciona información sobre las dinámicas del sistema electoral subnacional. No obstante, se advierte que la realización de las capacitaciones en solo 4 ciudades de manera virtual supone una dificultad de alcance institucional. Según una investigación sobre la aplicación virtual de un proceso de consulta previa, se concluye que la participación de las minorías indígenas a través de mecanismos virtuales no es efectiva. Esto debido a las limitaciones culturales, geográficas y de conectividad (Luna y Pariona, 2021, p. 30). En consecuencia, la dificultad en el acceso a los materiales educativos y la instrucción a distancia por parte de los facilitadores del programa generaría una brecha entre los participantes indígenas, consolidando así una forma de exclusión en la práctica.

Aunado a ello, la aplicación del programa en modalidad presencial en 4 ciudades a nivel nacional constata la limitada capacidad estatal para asegurar la participación y representación política indígena. Así pues, según la Base de Datos de Pueblos Indígenas, existen alrededor de 55 pueblos indígenas en el Perú, de los cuales 51 y 4 pertenecen a la Amazonía y los Andes respectivamente (Ministerio de Cultura del Perú, s.f.). En definitiva, la ejecución de un programa educativo que impulse la participación política indígena es un importante progreso para lograr la inclusión política de este grupo históricamente excluido del proyecto nacional. Sin embargo, persisten deficiencias en la gestión estatal para garantizar que todos los individuos indígenas, en particular aquellos pertenecientes a zonas rurales y remotas, tengan acceso equitativo y efectivo a estos programas educativos que exigen una atención transversal.

En atención a lo presentado, la implementación de la cuota electoral indígena en el Perú enfrenta un obstáculo institucional. A pesar de que el Estado reconoce legalmente la medida afirmativa en estudio, persisten deficiencias en su aplicación integral debido a la falta de articulación entre las políticas públicas que promueven el reconocimiento del derecho a la participación indígena. Asimismo, la carencia de un enfoque intercultural en el diseño normativo de la cuota refleja la desatención estatal a las demandas indígenas específicas. Por último, el Programa de Formación Política Indígena representa un avance sustancial; sin embargo, su alcance limitado y las barreras de acceso subrayan la necesidad de estrategias más inclusivas y equitativas. En el siguiente acápite, se abordará el obstáculo político para la concreción de la cuota indígena a través de las dinámicas antidemocráticas que surgen al interior de las agrupaciones políticas durante las ERM.

2.2. Las dinámicas antidemocráticas de las organizaciones políticas en la aplicación de la cuota electoral indígena durante las Elecciones Regionales y Municipales

Con el propósito de abordar las prácticas “antidemocráticas” de las agrupaciones políticas subnacionales, es esencial determinar el enfoque de “democracia” que guiará este análisis; así como, definir las características principales de la competencia electoral subnacional. Para empezar, como plantean Hurtado y González (2019), la democracia participativa y la democracia representativa se complementan; de modo que, la democracia es un sistema político que facilita la expresión libre de las necesidades ciudadanas, su institucionalización y la búsqueda del bien común (p. 183). De esta manera, se puede establecer que una práctica antidemocrática es cualquier acción que obstaculiza la libertad ciudadana de participar plenamente y dificulta que sus demandas sean institucionalizadas y concretizadas en políticas que beneficien a una colectividad.

Para continuar, el espacio donde se realizan las ERM está caracterizado por ser desorganizado, informal y carente de institucionalidad partidaria. Como destaca Zavaleta (2014), las ERM del 2006, producto de la descentralización, confirmaron la desconexión entre la competencia nacional y subnacional debido al continuo incremento de movimientos regionales (p.61). En efecto, como señalamos en el primer capítulo, el gobierno de Toledo impulsó la participación ciudadana a través de reformas electorales poco articuladas. Este es el caso de los movimientos regionales, los cuales son vehículos electorales temporales y personalistas que carecen de programas políticos; sin embargo, dominan la competencia subnacional (Muñoz, 2018; Zavaleta 2022). Así pues, en la arena subnacional, estos movimientos poco institucionalizados superan a los partidos tradicionales de alcance nacional.

Los partidos políticos nacionales enfrentan dificultades para establecerse como entidades cercanas y familiarizadas con la realidad social de las provincias y distritos. En contraste, los movimientos regionales se posicionan como actores más conectados al ámbito subnacional. Por ello, aunque algunos partidos nacionales compiten al interior del país, los resultados de las ERM del 2022 continúan destacando el predominio de los movimientos regionales a nivel regional (Cantuarias y Ponte, 2023, p. 347). Así, la competencia electoral subnacional se caracteriza por la presencia de dos tipos de agrupaciones políticas: los movimientos regionales y los partidos políticos, los cuales contribuyen a mantener la desorganización y la precariedad del sistema electoral peruano.

En consecuencia, con base en lo expuesto, se analizarán las dinámicas “antidemocráticas” de las organizaciones políticas subnacionales en la aplicación de la cuota indígena durante las ERM del periodo en estudio. Teniendo en cuenta que la cuota indígena solo se aplica a nivel regional y provincial, el entorno de informalidad electoral condiciona la participación de las candidaturas indígenas. Por consiguiente, con el objetivo de determinar estas prácticas informales, este subcapítulo comenzará precisando cómo las organizaciones políticas convocan y seleccionan a los candidatos indígenas. Además, la forma en que estas minorías son ubicadas en las listas electorales.

Posteriormente, se abordará la discriminación de las candidaturas indígenas en la competencia electoral.

En primer lugar, las organizaciones políticas no realizan una evaluación rigurosa de los perfiles de las candidaturas indígenas. De este modo, los líderes partidarios convocan a los posibles candidatos a través de “invitaciones”. Según un estudio sobre la participación indígena femenina, los partidos y movimientos regionales tienden a enviar invitaciones a los jefes de familia varones para asegurar la postulación de candidatas indígenas en las listas (Zambrano y Uchuypoma, 2015 p. 91). Así, se privilegia el cumplimiento normativo de la cuota a expensas de la trayectoria política de otras candidaturas indígenas. No obstante, el papel del liderazgo indígena es necesario para conservar una relación de representación (Comisión Andina de Juristas & Konrad Adenauer Stiftung, 2012). En ese sentido, los pobladores con experiencia política son los más aptos para canalizar las demandas de sus comunidades. Por lo tanto, la forma de convocatoria constituye un impedimento para establecer una representatividad indígena sustantiva.

En segundo lugar, respecto al proceso de selección, las agrupaciones políticas no tienen la intención de coordinar con los pueblos indígenas, lo que impide la postulación de candidatos que cuenten con la legitimidad de sus comunidades. Como señala Alegre (2021), las agrupaciones políticas subnacionales, en lugar de considerar las propuestas de las organizaciones de base indígena para la selección de las candidaturas, optan por un proceso menos riguroso enfocado en la disponibilidad y situación económica de los candidatos (p. 51). Teniendo en cuenta que a nivel subnacional las campañas suelen ser autofinanciadas (Jave, 2019, p. 213), las organizaciones políticas prefieren convocar a candidatos con capacidad económica. En consecuencia, el requisito monetario que imponen las agrupaciones políticas limita la representación indígena en los espacios de gobierno subnacional y, sobre todo, perpetúa la exclusión política de estas minorías.

En tercer lugar, la forma en que las candidaturas indígenas son ubicadas en las listas electorales evidencia el hábito excluyente de los líderes partidarios al aplicar la cuota indígena. Con base a la data proporcionada por la DNEFCC (2022), en las ERM del 2022 “apenas 1 de cada 10 candidaturas indígenas para consejos regionales y para regidurías provinciales encabezan su lista” (p. 14). Por lo cual, utilizando la cifra repartidora⁵ como un mecanismo de exclusión, los líderes partidarios desplazan a las candidaturas indígenas al final de las listas, lo cual limita la posibilidad de estos últimos a ser electos. Como destaca Espinosa (2012), los candidatos indígenas constituyen el “relleno” que los partidos políticos necesitan para participar (p. 44). En definitiva, el manejo informal de la cifra repartidora ha conllevado al establecimiento de un obstáculo normativo. La distorsión del

⁵ Fórmula electoral que establece la distribución de los escaños en función de los votos del electorado (Jurado Nacional de Elecciones, s/f).

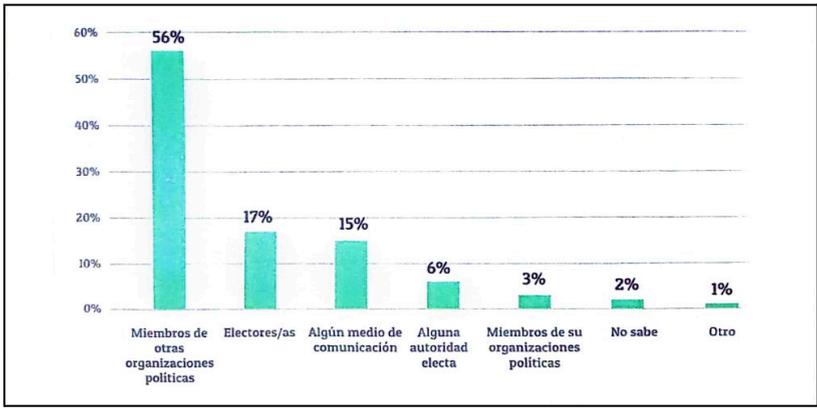
sistema de cuotas por parte de las organizaciones políticas supone un impedimento a la inclusión política efectiva de los pueblos indígenas.

Asimismo, la concurrencia de cuotas supone otro hábito que las organizaciones políticas han establecido para seleccionar de manera irregular a los candidatos indígenas. Como plantea Uchuypoma (2016), la concurrencia de cuotas distorsiona el sistema democrático al agrupar las candidaturas de mujeres, jóvenes e indígenas, quienes gozan de una medida afirmativa de manera independiente (p. 39). En efecto, siguiendo con el informe de la DNEFCC, 658 candidaturas son indígenas, mujeres y jóvenes en las ERM del año 2022 (2022, p. 15). Por lo tanto, los partidos y movimientos regionales manipulan el sistema de cuotas, para habilitar los escaños reservados a otros candidatos que no necesariamente sean parte de los grupos que poseen una cuota electoral. Así pues, la representación indígena y de otros grupos vulnerables es impedida por un sistema político indiferente a la necesidad que tienen estas poblaciones de ser incluidas políticamente.

Ahora bien, de acuerdo al propósito de este subcapítulo, se abordará la discriminación de las candidaturas indígenas en la competencia electoral. Según la investigación cuantitativa de Ayala y Fuentes (2019), el 29% de candidaturas indígenas denuncian haber sido discriminadas durante la campaña electoral debido a su situación económica. Esta cifra contrasta significativamente con el 9% de las candidaturas no indígenas que reportaron haber experimentado la misma discriminación (p. 138). De esta manera, el requisito económico que se impone a las candidaturas indígenas profundiza las brechas de desigualdad y dificulta que los candidatos indígenas puedan competir en igualdad de condiciones con sus pares no indígenas.

Por otra parte, siguiendo la misma investigación, en la Figura N°3 se puede constatar que las organizaciones políticas son los principales agentes que discriminan a las candidaturas durante las ERM. Si bien los miembros de la propia organización política del candidato discriminan en menor medida (3%), un alarmante 56% de las candidaturas reconocen a los miembros de otras organizaciones políticas como actores de discriminación. Por esta razón, la discriminación política hacia los candidatos indígenas es producto de una tendencia generalizada en el espacio subnacional. Esta situación conlleva a limitar la intención de los pueblos indígenas a participar activamente, pues el entorno electoral no promueve un espacio tolerante e inclusivo.

Figura N° 3: Actores discriminadores de las candidaturas, 2018.



Fuente: Encuesta Nacional a Candidatas y Candidatos 2018 – DNEF/JNE. Citado en Ayala y Fuentes (2018).

Sobre la base de lo evaluado, las dinámicas antidemocráticas de las organizaciones políticas durante las ERM representan el factor político que impide la concreción de la cuota indígena. Así pues, el proceso de convocatoria, selección y ubicación de las candidaturas indígenas que instauran los partidos políticos y movimientos regionales obstaculizan la participación y representación política indígena. Asimismo, esta situación de exclusión política es reforzada por un entorno de discriminación propio del escenario político subnacional. Como señala Paredes (2015), la aplicación de la cuota electoral indígena en el contexto electoral peruano ocasiona “incentivos perversos” que obstaculizan la acción colectiva indígena y dificulta la construcción de una agenda política plural y representativa (p. 53). En definitiva, las prácticas antidemocráticas evaluadas ocasionan la distorsión normativa de la cuota, lo cual impacta directamente en la capacidad de agencia de los pueblos indígenas.

En síntesis, el presente capítulo ha buscado analizar la deficiente gestión del Estado (1) y las dinámicas antidemocráticas de las organizaciones políticas subnacionales (2) en el marco de la concreción de la cuota electoral indígena. Por tal motivo, en la primera parte, se ha logrado evaluar el factor institucional, lo cual evidenció que existen deficiencias en la articulación de políticas públicas relacionadas al derecho de participación indígena. De igual manera, la carencia de un enfoque intercultural en la normativa de la cuota y las limitaciones del Programa de Formación Política indígena demostraron el limitado alcance estatal y la necesidad de estrategias más inclusivas.

Sobre la segunda parte, se ha determinado el factor político que impide la aplicación efectiva de la cuota indígena. De este modo, se analizó el proceso que las organizaciones indígenas utilizan para establecer a las candidaturas indígenas en las listas electorales, así como el entorno de discriminación del espacio electoral subnacional. Esta evaluación evidenció la exclusión política de las candidaturas indígenas, pues las prácticas antidemocráticas estudiadas obstaculizan la participación y representación política indígena. Así, el presente análisis permite determinar en qué medida la cuota electoral indígena, como medida de acción afirmativa, contribuye a garantizar la inclusión política de

Código:	2	0	2	1	6	6	9	7	
----------------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	--

las comunidades campesinas y nativas, y pueblos originarios en el Perú. Con todo lo expuesto, esta investigación procederá a confirmar la hipótesis planteada en un inicio.

Conclusiones

La presente investigación se ha propuesto responder en qué medida la implementación de la cuota electoral indígena ha contribuido en la inclusión política de las comunidades campesinas y nativas, y pueblos originarios en el Perú entre el año 2010 y el año 2022. Para cumplir con este fin, el primer capítulo abordó los dos fenómenos en estudio: la cuota indígena y la inclusión política de los pueblos indígenas. Por ello, se definió el contexto sociopolítico de la implementación de la cuota electoral indígena como una medida de acción afirmativa, destacando el marco normativo internacional y nacional. Esto con la finalidad de identificar las razones estatales respecto a la adopción de una acción afirmativa en el espacio electoral. Asimismo, se describió la evolución de la inclusión política de la población indígena a nivel nacional y subnacional, a fin de examinar la participación y representación política indígena durante el periodo en estudio.

Por otra parte, el segundo capítulo desarrolló la deficiente gestión estatal y las dinámicas antidemocráticas de las organizaciones políticas. Sobre el primer factor, se examinaron las políticas públicas que inciden en la participación indígena, como la Ley de Consulta Previa. Asimismo, se identificaron las dificultades institucionales para contemplar un enfoque intercultural en el diseño normativo de la cuota. Por su parte, se evaluó el alcance del “Programa de Formación Política Indígena”, con el fin de evidenciar las estrategias estatales. Para el segundo factor, se determinó las características de la competencia electoral subnacional para destacar la informalidad de las agrupaciones políticas. Además, se analizó el proceso para convocar a los candidatos indígenas con la finalidad de establecer la relación entre los líderes partidarios y las candidaturas indígenas. Luego, se abordó la discriminación que fomentan las organizaciones políticas. Así, se demostró el carácter excluyente y antidemocrático del espacio electoral subnacional. Por consiguiente, en base al marco contextual y los factores presentados, se desprenden las siguientes conclusiones:

En primer lugar, se constata que la cuota indígena es una acción afirmativa producto del compromiso estatal por abordar la exclusión histórica y asegurar la inclusión política del grupo en estudio. Esto se sustenta en el Convenio N.º 169 de la OIT y la Constitución Política, que protegen los derechos de estas minorías. Asimismo, se contempla que el incremento de participación indígena en los comicios subnacionales no se traduce en la representación política de este colectivo en las entidades de gobierno. Esto puede ser corroborado debido a la diferencia entre la cantidad de participantes indígenas y la proporción de candidatos electos en el marco de las ERM (2010-2022) y, de igual manera, los limitados casos de representantes indígenas en el Congreso de la República. Todo ello sostiene que la cuota en cuestión es un mecanismo funcional para aumentar la participación política indígena, pero insuficiente para lograr una inclusión política sustantiva.

En segundo lugar, se sostiene que la deficiente gestión estatal precariza la contribución de la cuota en favor de incluir políticamente a los grupos indígenas. La implementación de esta medida requiere de un enfoque integral e intercultural. De esta manera, la ausencia de políticas públicas que garanticen la participación política indígena obstaculiza el objetivo de asegurar la inclusión de estas minorías en la arena política a través de la cuota. Al mismo tiempo, la carencia de una normativa que considere las formas de organización indígena y la débil articulación entre el JNE y el Viceministerio de Interculturalidad reflejan las dificultades institucionales de aplicar disposiciones interculturales. En cuanto al “Programa de Formación Política Indígena”, se evidencia un avance institucional importante. Sin embargo, la baja cobertura territorial y los materiales educativos ofrecidos de manera virtual demuestran el breve impacto del programa y, por ende, la ausencia de estrategias institucionales más inclusivas para la comunidad indígena.

En tercer lugar, se evidencia que las dinámicas antidemocráticas de los partidos políticos y movimientos regionales obstaculizan la efectividad de la cuota durante las ERM. En un entorno de informalidad y débil institucionalidad partidaria, los líderes de las organizaciones políticas han construido prácticas antidemocráticas que impiden la postulación transparente del candidato indígena. Así, se ha constatado que, en el proceso de convocatoria, las organizaciones subnacionales suelen decantarse por “invitados” con suficiente capacidad económica para sustentar una campaña electoral. Empero, a pesar de que estos candidatos hayan sido designados por tener mejor capacidad adquisitiva en comparación a otros liderazgos indígenas, los partidos y movimientos regionales suelen marginar a las candidaturas indígenas al final de las listas electorales. Esta práctica reduce la posibilidad de que estos sean electos y contribuye a la discriminación y exclusión, rasgos distintivos de la competencia electoral subnacional.

De las conclusiones derivadas, la presente investigación ha verificado la ínfima contribución de la cuota electoral indígena en la inclusión política de las comunidades campesinas y nativas, y pueblos originarios en el Perú de acuerdo a los factores planteados. Por un lado, la ineficaz gestión estatal de acuerdo a la implementación integral de la medida afirmativa y, por otra parte, las dinámicas antidemocráticas de las organizaciones políticas en la aplicación de la cuota durante la competencia electoral. Estas deficiencias reflejan que la correcta implementación de políticas dirigidas a mejorar el bienestar social requiere de la labor articulada entre el Estado y las organizaciones políticas. Por tal motivo, la indiferencia y los intereses particulares de ambos actores políticos instrumentalizan y dañan gravemente la aplicación de la cuota indígena. En consecuencia, la meta de garantizar la inserción política de las minorías indígenas en el Perú queda postergada.

Para finalizar, es pertinente señalar los desafíos enfrentados durante el desarrollo del trabajo de investigación. En el marco de la búsqueda de información específica sobre el Programa de Formación

Política Indígena “Los pueblos deciden - Ayllu Markachirinakana Amtawinakapa” del año 2022, se presentó la dificultad en el acceso a datos oficiales. A pesar de realizar solicitudes formales de acceso a la información pública conforme a la Ley de Transparencia, no se obtuvo información precisa sobre el presupuesto público asignado al programa debido a una prórroga del plazo normativo para la recopilación de datos. Empero, esta investigación ofrece un análisis valioso del programa educativo. Por ello, se espera que sirva como base para futuras investigaciones que profundicen en el estudio de la inclusión de los pueblos indígenas en la vida política peruana.

Bibliografía

Alegre, A. (2021). *El remedio equivocado: El impacto de la cuota nativa en la representación de los pueblos indígenas de la Federación Nativa del Río de Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD)* (Derecho Ambiente y Recursos Naturales (DAR), Ed.). Nauttica Media Design SAC.

www.dar.org.pe

Alva, A. (2010). El derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas en el Perú. *XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: congreso internacional*, 2600–2620.

<https://shs.hal.science/halshs-00532576>

Alva, A. (2020). La identificación de los pueblos indígenas en el Perú ¿Qué está sucediendo con el criterio de autoidentificación? *CUHSO*, 30, 60–77.

Assies, W. (2009). Pueblos indígenas y sus demandas en los sistemas políticos. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 89–107.

<https://www.jstor.org/stable/40586388>

Ayala Abril, H., & Fuentes Diestra, A. (2019). *Perfil de las candidaturas subnacionales en el Perú. Análisis de la Encuesta Nacional a Candidatos y Candidatas en las ERM 2018* (Jurado Nacional de Elecciones, IDEA Internacional Perú, & Pontificia Universidad Católica del Perú, Eds.). Jurado Nacional de Elecciones.

Bensa, J., & Zambrano, G. (2019). El desarrollo de políticas públicas para el reconocimiento de los pueblos indígenas en Perú: las paradojas de un caso atípico. En Centro de Investigación Interdisciplinaria sobre la Diversidad y la Democracia (Ed.), *Pueblos indígenas y estado. Avances, límites y desafíos del reconocimiento indígena*.

Cantuarias, P., & Ponte, J. (2023). Una aproximación a la política subnacional a partir de la Segunda Elección Regional 2022 en el Perú. *Elecciones*, 22(25), 331–352.

Cedillo, R. (2018). Inclusión política indígena en el Perú del siglo XXI. *Apuntes Electorales*, 17(59), 9–44.

<https://aelectorales.ieem.org.mx/index.php/ae/article/view/112>

Cedillo, R. (2020). *Representación política de indígenas y afrodescendientes en América Latina. Los casos de México, Perú y Costa Rica* (Instituto Electoral del Estado de México, Ed.).

<http://hdl.handle.net/20.500.11799/109863>

Céspedes, R. (2019). *Representación política efectiva en grupos de líderes indígenas del Perú* [Tesis de Maestría en Ciencia Política con mención en Gerencia Pública]. Universidad Jesuita Antonio Ruiz de Montoya.

Comisión Andina de Juristas, & Konrad Adenauer Stiftung. (2012). *Implementación del derecho a la participación política indígena en Cusco y San Martín* (Comisión Andina de Juristas, Ed.).

https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=f9d4d6a3-9f10-276f-a4ff-b736a655547d&groupId=252038

Congreso de la República del Perú. (1997,15 de marzo). *Ley 26864. Por la cual se expide la Ley de Elecciones Municipales.*

Congreso de la República del Perú. (2002,15 de marzo). *Ley 27683. Por la cual se expide la Ley de Elecciones Regionales.*

Congreso de la República. (2023). *Participación política de los pueblos originarios y comunidades indígenas.*

https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/DIDP/files/nir_14_participaci%C3%93n_pol%C3%8Dtica_de_los_pueblos_originarios_y_comunidades_indigenas.pdf

Constitución Política del Perú. (1993), art. 191.

Convenio N.º 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales,1989.

Cotler, J. (2005). *Clases, Estado y Nación en el Perú* (3a ed.). Instituto de Estudios Peruanos.

Del Águila, A. (2012). Historia del sufragio en el Perú, s. XIX-XX: una lectura desde la ciudadanía y la participación indígena. En A. Del Águila & M. Suito (Eds.), *Participación electoral indígena y cuota nativa en el Perú* (pp. 17–35). Jurado Nacional de Elecciones.

Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana. (2022a). *Participación de los pueblos indígenas en elecciones generales.*

https://observaigualdad.jne.gob.pe/participacionpolitica/pueblos_indigenas/ECON_2001-2020/Reporte%20participaci%C3%B3n%20indigenas%20congreso.pdf

Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana. (2022b). *Participación política indígena en las Elecciones Regionales y Municipales 2022.*

https://observaigualdad.jne.gob.pe/documentos/recursos/Reportes/2022_Perfil-Electoral-7%20V5.pdf

Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana. (2024). *Informe sobre el cumplimiento del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales*.

[https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2023/PueblosAndinos/files/informes_remitidos/informes_sobre_pedidos/jne_oit/1398189-oficio-40-2024-p_jne-20240202_\(1\).pdf](https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2023/PueblosAndinos/files/informes_remitidos/informes_sobre_pedidos/jne_oit/1398189-oficio-40-2024-p_jne-20240202_(1).pdf)

Espinosa, Ó. (2012). El sistema de la cuota electoral indígena en la Amazonía: problemas y limitaciones. En A. Del Águila & M. Suito (Eds.), *Participación electoral indígena y cuota nativa en el Perú* (pp. 37–46). Jurado Nacional de Elecciones.

Espinosa, O. (2019). Una historia de tensiones y desencuentros: la relación entre el Estado y los pueblos indígenas de la Amazonía en el Perú. En Centro de Investigación Interdisciplinaria sobre la Diversidad y la Democracia (Ed.), *Pueblos indígenas y estado. Avances, límites y desafíos del reconocimiento indígena*.

Espinoza, A., János, E., & Mac Kay, M. (2021). Participación política indígena en el Perú: una historia de racismo, exclusión y violencia. *Pie De Página*, 6(6), 23–31.

<https://revistas.ulima.edu.pe/index.php/piedepagina/article/view/5611>

Freidenberg, F. (2010). Los partidos políticos y la gobernabilidad en América Latina. *Revista Elecciones*, 9(10), 33–55.

<https://doi.org/10.53557/ELECCIONES.2010.V9N10.02>

Htun, M. (2016). Women, Afrodescendants, and Indigenous Peoples in Elected Office. En *Inclusion without Representation in Latin America: Gender Quotas and Ethnic Reservations* (pp. 20–43). Cambridge University Press.

<https://doi.org/10.1017/CBO9781139021067.003>

Hurtado, F., & González, C. (2019). Democracia participativa como complemento de la democracia representativa. *Ius Comitalis*, 2(4), 168–185.

Jaramillo, C., & Valenzuela, M. (2019). *Las cuotas electorales. Un análisis multinivel de los efectos de su aplicación*. Oficina Nacional de Procesos Electorales.

<https://hdl.handle.net/20.500.14130/315>

Jave, I. (2019). Campañas electorales regionales. Emociones y política en campaña. . En H. Ayala Abril & A. Fuentes Diestra (Eds.), *Perfil de las candidaturas subnacionales en el Perú. Análisis de la Encuesta Nacional a Candidatos y Candidatas en las ERM 2018* (pp. 207–218).

Jurado Nacional de Elecciones. (s/f). *Cifra Repartidora. Repartición de Escaños*. Recuperado el 27 de junio de 2024, de

https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/informacioninstitucional/escuelaelectoral/Martes%20Electorales%20-%20Exposiciones/ee2008/mar_01abr2008.pdf

La República. (2022, mayo 2). Cajamarca: denuncian exclusión de la cuota indígena en elecciones regionales y municipales. *La República*.

<https://larepublica.pe/sociedad/2022/05/02/cajamarca-denuncian-exclusion-de-la-cuota-indigena-en-elecciones-regionales-y-municipales-lrnd>

Lahera, E. (2004). *Política y políticas públicas*. Naciones Unidas.

López, E. (2019). Hacia la recuperación del sentido de la educación intercultural bilingüe. *Ciencia y Cultura*, 46, 41–66.

http://www.scielo.org/bo/pdf/rcc/v25n46/v25n46_a03.pdf

Luna, G., & Pariona, E. (2021). *La consulta previa virtual en los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios de la Provincia de Lucanas –Región Ayacucho- 2021* [Tesis de pregrado]. Universidad César Vallejo.

Mamani, C. (2013). De Iskallani al Congreso de la República del Perú. El camino de Claudia Coari. En *Ciudadanía intercultural. Aportes desde la participación política de los pueblos indígenas en Latinoamérica* (pp. 208–224). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Martínez, M. (2011). Ampliando el canon investigador sobre la participación política de los pueblos indígenas en América Latina. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 71–78.

<https://www.jstor.org/stable/23047821>

Meentzen, A. (2007). *Políticas públicas para los pueblos indígenas en América Latina. Los casos de México, Guatemala, Ecuador, Perú y Bolivia* (Fundación Konrad Adenauer, Ed.).

<https://cejamericas.org/wp-content/uploads/2020/09/147politicaspublicasparalospueblosindigenas.pdf>

Ministerio de Cultura. (s/f). *Lista de pueblos indígenas u originarios*.

Ministerio de Cultura. (2013). *Enfoque Intercultural para la gestión pública: Herramientas conceptuales*. Ministerio de Cultura.

Muñoz, P. (2018). *El entusiasmo de los que no entusiasman: descentralización y competencia electoral en el Perú*.

https://www.desco.org.pe/recursos/site/files/CONTENIDO/1220/05_Mu%C3%B1oz_PHj18.pdf

Observa Igualdad, & Jurado Nacional de Elecciones. (2022, julio 22). *Programa de Formación Política Indígena 2022 del Jurado Nacional de Elecciones: "Los pueblos deciden - Ayllu Markachirinakana Amtawinakapa"*.

https://observaigualdad.jne.gob.pe/novedades/programa_formation_politica_indigena_2022_lo_s_pueblos.html

Oficina Nacional de Procesos Electorales. (2011). *Participación de la población indígena amazónica en las Elecciones Regionales y Municipales 2010*.

Orcotorio, R. (2022). Pueblos indígenas y COVID-19 en el Perú: La crisis sanitaria y las deficiencias estructurales. *Revista Kawsaypacha: Sociedad y Medio Ambiente*, 9, 80–107.

<https://doi.org/10.18800/kawsaypacha.202201.004>

Paredes, M. (2015). *Representación política indígena: Un análisis comparativo subnacional* (Instituto de Estudios Peruanos, Jurado Nacional de Elecciones, & IDEA Internacional, Eds.). Jurado Nacional de Elecciones.

Pinedo Bravo, E. (2010). Las cuotas electorales como medidas de discriminación inversa. Algunas notas sobre la denominada “cuota nativa” en Perú. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 9(1), 161–174.

<http://hdl.handle.net/10347/8394>

Ramírez López, G. M. (2023). Las acciones afirmativas y criterios sobre su aplicación en Latinoamérica. *Revista Metropolitana de Ciencias Aplicadas*, 6(S2), 151–161.

Resolución 0277-2002. (2002, 6 de marzo). Jurado Nacional de Elecciones.

Resolución 1235-2006. (2006, 11 de julio). Jurado Nacional de Elecciones.

[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/97444E464FAF3F11052575B70067658D/\\$FILE/5.-Reglamento_Inscripci%C3%B3n_MIembros_Comunid.Nativas_JNE.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/97444E464FAF3F11052575B70067658D/$FILE/5.-Reglamento_Inscripci%C3%B3n_MIembros_Comunid.Nativas_JNE.pdf)

Resolución 0370-2010. (2010, 14 de junio). Jurado Nacional de Elecciones.

https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/procesoselectorales/Documentos%20%20Pr ocesos%20electorales/Elecciones%20Regionales%20y%20Municipales%202010/RESOLUCI ON%20370-2010-JNE.pdf

Resolución 0270-2014. (2014, 01 de abril). Jurado Nacional de Elecciones.

[https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/procesoselectorales/Documentos%20%20Proc esos%20electorales/Elecciones%20Regionales%20y%20municipales%202014/RES-270-2014- JNE-NUMERO-DE-CONSEJEROS-Y-CUOTAS-REGIONALES-\(fuente-VMI\).pdf](https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/procesoselectorales/Documentos%20%20Proc esos%20electorales/Elecciones%20Regionales%20y%20municipales%202014/RES-270-2014- JNE-NUMERO-DE-CONSEJEROS-Y-CUOTAS-REGIONALES-(fuente-VMI).pdf)

Salmón, E. (2011). Entre las promesas de consulta previa y la continuidad de la protesta social: Las ambigüedades de la participación política indígena en el Perú. En B. Cajías de la Vega (Ed.), *Participación política indígena y políticas públicas para pueblos indígenas en América Latina* (pp. 279–304). Fundación Konrad Adenauer (KAS), Programa Regional de Participación Política Indígena.

Samaniego, M. (2021). Cuota electoral indígena. *YachaQ: Revista De Derecho*, 12, 203–205.

<https://doi.org/10.51343/yq.vi12.781>

Sánchez, M. (2018). Dinámicas de participación electoral indígena y el empleo del sistema de cuotas en Amazonas: los casos de Bagua y Condorcanqui. *Elecciones*, 17(18), 53–70.

<https://doi.org/10.53557/Elecciones.2018.v17n18.02>

Santos, G. (2022, julio 24). La relegada representación indígena para las elecciones regionales en la Amazonía peruana. *Ojo Público*.

<https://ojo-publico.com/politica/elecciones-2022/elecciones-2022-la-relegada-representacion-indigena-la-amazonia>

Tova, A. (2016). *La mujer que reivindica su identidad y lucha indígena en el congreso peruano*. Convoca.

<https://convoca.pe/agenda-propia/la-mujer-que-reivindica-su-identidad-y-lucha-indigena-en-el-congreso-peruano>

Tubino, F. (2007). Las ambivalencias de las acciones afirmativas. En *Educación en Ciudadanía Intercultural: experiencias y retos en la formación de estudiantes universitarios indígenas* (pp. 91–110). Pontificia Universidad Católica del Perú.

Uchuypoma Soria, D. (2016). Democracia e interseccionalidad: cuotas y participación política de las mujeres indígenas peruanas. *Revista Elecciones*, 15(16), 31–52.

<https://doi.org/10.53557/Elecciones.2016.v15n16.02>

Valenzuela, M., & Sánchez, M. (2014). *Entre deseos y realidades. Participación electoral indígena en Amazonas*. Jurado Nacional de Elecciones.

Van Cott, D. L. (2004). Los movimientos indígenas y sus logros: la representación y el reconocimiento jurídico en los Andes. *América Latina Hoy*, 36(15), 141–159.

<http://hdl.handle.net/10366/120630>

Wills, M. E. (2007). El marco interpretativo. Por qué incluir no es representar. En *Inclusión sin representación: la irrupción política de las mujeres en Colombia. 1970-2000*. (pp. 31–78).

Yrigoyen, R. (2000). Reconocimiento constitucional del derecho indígena y la jurisdicción especial en los países andinos (Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador). *Revista Pena y Estado*, 4, 1–19.

<https://biblioteca.cejamericas.org/handle/2015/3247?show=full>

Zambrano, G., & Uchuypoma, D. (2015). *Intersectando desigualdades. Participación política de mujeres indígenas a nivel subnacional en el Perú*. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Zapata, A. (2016). La desigualdad peruana y el cangrejo. En J. Aragón (Ed.), *Participación, competencia y representación política. Contribuciones para el debate* (pp. 39–68). Instituto de Estudios Peruanos.

Zavaleta, M. (2014). Todo se transforma: la articulación de la oferta política en el Perú subnacional. *Revista Argumentos*, 8(5), 61–70.

Código:	2	0	2	1	6	6	9	7	
---------	---	---	---	---	---	---	---	---	--

Zavaleta, M. (2019). Políticos (indígenas) sin partido (indígena). En Jurado Nacional de Elecciones, IDEA Internacional Perú, & Pontificia Universidad Católica del Perú (Eds.), *Perfil de las candidaturas subnacionales en el Perú. Análisis de la Encuesta Nacional a Candidatos y Candidatas en las ERM 2018* (pp. 181–193). Jurado Nacional de Elecciones.

Zavaleta, M. (2022). *Coaliciones de independientes: las reglas no escritas de la política electoral* (Instituto de Estudios Peruanos, Ed.; 2a ed.).