

El acceso de los indígenas al Congreso de la República

Una mirada desde el diseño del sistema electoral
y del principio de igualdad





JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

Desde 1931, por la Gobernabilidad y la Democracia

PLENO DEL JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

PRESIDENTE

Dr. Francisco Artemio Távara Córdova

MIEMBROS TITULARES

Dr. José Humberto Pereira Rivarola

Dr. Baldomero Elías Ayvar Carrasco

Dr. Luis Antonio Legua Aguirre

Dr. José Luis Velarde Urdanivia

SECRETARIO GENERAL

Dr. Roque Augusto Bravo Basaldúa

DIRECTORA NACIONAL DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN CÍVICA CIUDADANA

Dra. Milagros Suito Acuña

PROGRAMA VOTO INFORMADO

Lic. Luisa Magaly Torres Andonayre

El acceso de los indígenas al Congreso de la República.

Una mirada desde el diseño del sistema electoral
y del principio de igualdad

Enith Pinedo Bravo, licenciada en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú, con Máster en Democracia y Buen Gobierno en la Universidad de Salamanca; es candidata a doctora por este último centro de estudios en el Programa Estado de Derecho y Buen Gobierno. El contenido del presente documento forma parte de su tesis doctoral, a ser leída en el primer semestre del año 2013.

Enith Pinedo Bravo

El acceso de los indígenas al Congreso de la República

Una mirada desde el diseño
del sistema electoral
y del principio de igualdad



DOCUMENTO DE TRABAJO N.º 3

***EL ACCESO DE LOS INDÍGENAS AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA.
UNA MIRADA DESDE EL DISEÑO DEL SISTEMA ELECTORAL
Y DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD***

Elaborado por: Enith Pinedo Bravo

Primera edición

Lima, noviembre 2012

ISBN: 978-612-4150-23-4

JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

Avenida Nicolás de Piérola N.º 1070, Lima

Página Web: www.jne.gob.pe

Corrección y diseño editorial: Odín del Pozo

© 2012 JURADO NACIONAL DE ELECCIONES - Dirección Nacional
de Educación y Formación Cívica Ciudadana

La información contenida en este documento de trabajo puede ser reproducida total y parcialmente, siempre y cuando se mencione la fuente de origen y se envíe un ejemplar al JNE.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2012-15657

Impresión

Servicios Gráficos JMD

Av. José Gálvez 1549 – Lince Tel.: 470-6420

Av. Francisco Lazo 1533 - Lince

Índice

Presentación	9
El problema de la definición de «indígena» en Perú	11
Sistema electoral congresal	15
<i>Circunscripciones electorales</i>	16
<i>Forma de la candidatura y de la votación</i>	22
<i>Fórmula y barrera electorales</i>	25
Acceso de indígenas al Congreso de la República	27
<i>Elecciones Generales 2001</i>	27
<i>Elecciones Generales 2006</i>	31
<i>Elecciones Generales 2011</i>	37
Conclusiones	41
Referencias bibliográficas	44



Presentación

La fuerza mostrada por diversos movimientos indígenas en algunos países andinos, principalmente en Ecuador y en Bolivia, durante la década de 1990 y los primeros años de la siguiente, no es la misma actualmente. Sin embargo, los temas relacionados con las reformas que ocasionaron a sus sistemas políticos y la influencia de estas en sus sistemas electorales y de partidos siguen formando parte del análisis académico.

Esta tarea resulta de mayor interés en un país como Perú, también andino y con tantas semejanzas históricas y culturalmente, que a pesar de que su población indígena ronda entre el 30% y el 40%, no ha logrado una mayor representación en el Congreso de la República.

Conscientes de que una de las posibles causas de tal carencia es la falta de impulso a través de movimientos propiamente indígenas, el presente documento tiene como principal objetivo el análisis del impacto del sistema electoral en su acceso a dicha instancia estatal. Ello sin olvidar que tal acceso de por sí es desventajoso en relación con la sociedad mayoritaria, así como respecto de otros colectivos infravalorados, como es el definido por el género.

Para el desarrollo de este trabajo la autora ha tomado en cuenta los enfoques a favor y en contra de la adopción de medidas de acción afirmativa, así como de otros que, basados también en el principio de igualdad, tienen como propósito, finalmente, la legitimidad de un Congreso que debería aspirar a una representación efectiva de los intereses de todos los ciudadanos.

DIRECCIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN
Y FORMACIÓN CÍVICA CIUDADANA



El problema de la definición de «indígena» en Perú

Es necesario empezar este pequeño estudio deteniéndonos, aunque sea brevemente, en el intento de identificar una definición de «indígena» aplicable a Perú. Y es que sea a la luz de las normas vigentes o del propio autorreconocimiento, tal tarea, como veremos, no es sencilla. Atendiendo a razones prácticas, el Estado podría recurrir a diversas formas para establecer si una persona o una colectividad son indígenas (definiciones legales o, en algunos casos, normas de índole administrativa con fines más operativos, como las empleadas en las políticas sociales). Esta definición no necesariamente ha de coincidir con el concepto que la doctrina desarrolle, o con el que los propios involucrados posean de sí.

Lo que resulta cuestionable, sin embargo, es que encontrándose vigentes normas internacionales vinculantes, se mantengan costumbres que producen diferenciaciones discriminatorias. En el caso de Perú, el mejor ejemplo ha sido la distinción que legislativamente desde la década de 1970 existe entre «campesino» y «nativo», derivada

de la creación de las comunidades campesinas y de las comunidades nativas, respectivamente. A partir de entonces y hasta la actualidad, no solo jurídica sino sobre todo socialmente, se ha conceptualizado al campesino como el oriundo de la sierra y al nativo como el originario de la Amazonía, considerándose solo a este último como indígena.

En efecto, el gobierno militar promulgó la Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de Regiones de Selva y Ceja de Selva, mediante Decreto Ley N.º 20653, de junio de 1974, la cual representó un punto de inflexión para los pueblos de la Amazonía en cuanto a su reconocimiento legal toda vez que, en nuestra opinión, más que discriminados, históricamente fueron simplemente olvidados. El Decreto Ley eliminó la expresión «comunidad indígena» y lo reemplazó por la de «comunidad campesina», basándose en la constatación de que el término «indio» representaba socialmente un insulto y ningún indígena se autodefinía como tal. «Invisibilizando la palabra, el gobierno de Juan Velasco Alvarado crea además un ente que no existía: la comunidad nativa [...] aplicando una institucionalidad fragmentada para asignar la tierra a las etnias de la Amazonía y no un territorio global a cada una de ellas» (URRUTIA 2007: 180). Como es conocido, el trasfondo de estas normas estuvo centrado en la implementación de la Reforma Agraria. Sin embargo, aun cuando dichos términos fueron —y siguen siendo— asumidos efectivamente como ofensivos, con el transcurso del tiempo la «distinción» entre comunidades campesinas y comunidades nativas ha sido adoptada sin mayor discernimiento, de modo que esta «costumbre» se ha ido reproduciendo en otros cuerpos legislativos importantes peruanos.

Analizar detalladamente el concepto de «indígena» sería materia de otro trabajo, por ello asumimos las disposiciones del Convenio N.º 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes,

de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)¹. Este Convenio reconoce los derechos colectivos de los pueblos indígenas y fue ratificado por el Estado peruano en 1994. Como su nombre lo indica, los beneficiarios del Convenio son los pueblos indígenas y tribales, en tanto colectivos, y sus miembros, en tanto individuos, utilizándose criterios objetivos y subjetivos para su identificación.

Por ahora será suficiente mencionar los criterios objetivos para los pueblos indígenas para demostrar la equivocada actuación de los operadores jurídicos peruanos. Así, los criterios para definir a este colectivo son: *i*) ser descendiente de poblaciones que hayan existido en la época de la conquista, colonización o antes de la demarcación de las fronteras nacionales actuales (es decir, pueblos preexistentes a los estados actuales); y *ii*) conservar, en todo o en parte, sus propias instituciones sociales, económicas, culturales o políticas, sin interesar su situación jurídica (reconocidos, registrados, titulados o no). Dicho ello, y sabiendo que nativo no es más que originario, ¿qué diferencia existe entre él y un indígena? Si, como es sabido, las poblaciones existentes antes de la conquista española radicaban no solo en la sierra y la selva peruanas sino también en la costa, constituyendo reinos, civilizaciones e incluso imperios, pero sobre todo, culturas, ¿por qué mantener la idea de que nativos son solo los que provienen de la Amazonía?

Ahora bien, este escenario parece que, por fin, empezará a cambiar. Ello a consecuencia de la Ley N.º 29785², en adelante Ley de Consulta Previa. Esta norma entró en vigencia en diciembre de 2011, es decir,

1 Puede consultarse el Convenio N.º 169 en: <<http://www.mcultura.gob.pe/sites/default/files/doc/Convenio%20169%20de%20la%20OIT.pdf>>.

2 Véase el texto de la Ley en <<http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/29785.pdf>>.

17 años después de que el Estado peruano ratificara el C169 OIT. De esta ley cabe resaltar varios puntos. El primero es la expresa remisión de su interpretación de conformidad con el Convenio, circunstancia inédita en la normatividad peruana. El segundo punto es que, tanto en su propia denominación como a lo largo de sus disposiciones, la Ley de Consulta Previa reconoce que los términos «pueblos indígenas» o «pueblos originarios» son intercambiables, de modo que puede emplearse tanto uno como otro, entendiéndose ambos con el mismo significado. Lo dispuesto por el artículo 7.º *in fine*, incluso, va más allá: «Las denominaciones empleadas para designar a los pueblos indígenas u originarios no alteran su naturaleza ni sus derechos colectivos».

El punto de la Ley que, sin embargo, consideramos más relevante, es el que hace referencia a la determinación de los criterios de identificación de los pueblos indígenas, los mismos que, recogidos también en el artículo 7.º, repiten lo descrito por el C169 OIT. En otras palabras, la Ley de Consulta Previa reconoce, expresamente, que los criterios objetivos de identificación son: la descendencia directa de las poblaciones originarias del territorio estatal, los estilos de vida y vínculos espirituales e históricos con el territorio que tradicionalmente usan u ocupan, las instituciones sociales y costumbres propias, los patrones culturales, y el modo de vida distinto a los de otros sectores de la población del país³. El criterio subjetivo, como es sabido, es la conciencia colectiva de poseer una identidad indígena u originaria.

³ Cabe aclarar que si bien la Ley N.º 27811 ya hacía alusión de manera muy genérica a estas pautas, no las asumía como *criterios de identificación*, como sí lo hace expresamente la Ley de Consulta Previa. De este modo, que sean denominadas comunidades campesinas o comunidades nativas, o que al sustantivo pueblo o comunidad se le añada adjetivos como los mencionados por el artículo 2 de la Ley N.º 27811, puede ser irrelevante cuando se tiene enfrente a los criterios que esta ley establece para su identificación.

Pero el problema no es solo regulatorio. La peculiaridad del caso peruano es, contrariamente con lo que sucede en Ecuador y Bolivia, la falta de autorreconocimiento sobre todo del indígena de la sierra, situación que fortalece las deficiencias normativas vigentes. Dicho tema, siendo de enorme interés, no puede ser abordado en este trabajo debido a su naturaleza. No obstante y resumiendo, cabe decir que un elemento esencial en estos hechos ha sido la inexistencia de una élite fuerte con demandas articuladas y con capacidad de influencia. Como indica William Safran, «[...] una razón principal de la incapacidad de ciertas minorías para obtener una autonomía cultural significativa en la historia reciente ha sido la ausencia de una élite enfocada a la unificación étnica o de una élite cuyas aspiraciones políticas estuviesen suficientemente desarrolladas» (SAFRAN & MÁIZ 2000: 35). Ni existen organizaciones indígenas fuertes ni las que se encuentran medianamente bien estructuradas están unidas entre sí. Una lástima.

Sistema electoral congresal

Con las premisas expuestas, a continuación nos enfocaremos en analizar, a grandes rasgos, el impacto del sistema electoral en el acceso de indígenas al Congreso de la República. Para ello consideramos los resultados de los procesos electorales realizados en los años 2001, 2006 y 2011 debido a que elecciones en circunscripción múltiple se dan desde la reforma constitucional de 2001, originando una votación más o menos acorde con la situación del departamento respectivo y teóricamente menos alejada de la situación de los indígenas. Unido a ello se encuentra la mayor concientización de los alcances del C169 OIT, a partir del cual se cuenta con criterios de identificación —aunque no definitivos— de los pueblos indígenas.

Ahora bien, en tanto emplearemos los resultados electorales, se precisa que, por ejemplo, la inscripción de algún candidato que no obstante definirse a sí mismo como campesino, nativo o indígena, no hubiere resultado elegido, no forma parte de nuestra actividad. Lamentablemente no contamos con esa información, máxime si tales *cualidades* no son exigidas para la postulación. Iniciamos esta tarea con el cuadro 1, el cual resume las reglas que son aplicables al proceso electoral congresal.

Circunscripciones electorales

Para analizar los efectos del diseño de las circunscripciones electorales nos centraremos en la evaluación del tamaño de cada una, lo cual influye en su proporcionalidad. Como se sabe, el tamaño de las circunscripciones puede ser afectado por el número total de escaños del cuerpo legislativo, número este que en Perú es de 130. Pues bien, en tanto las circunscripciones suelen ser clasificadas en pequeñas (entre 2 y 5 escaños), medianas (entre 6 y 10 escaños) y grandes (más de 10 escaños), con el cuadro 2 confirmamos que la única circunscripción grande que hay en Perú es la que reúne a los electores de la provincia de Lima, con 36 escaños (27,7% del número total de curules en el Congreso), existiendo 4 medianas (que suman 26 escaños y representan el 20% del total) y 21 pequeñas (que agrupan a 68 escaños y representan el 52,3%). En consecuencia, más de la mitad de las circunscripciones congresales peruanas son pequeñas.

Sabiendo que, cuanto más grande es el número de cargos a definir en una circunscripción, mayores son las posibilidades de que un candidato cualquiera resulte elegido. Así, se concluye que las mayores posibilidades de una inserción equilibrada de los miembros de colectivos minoritarios también se darán en una circunscripción grande,

CUADRO 1. SISTEMA ELECTORAL CONGRESAL PERUANO

CIRCUNSCRIPCIÓN	FORMA Y DISEÑO DE LA CANDIDATURA	FÓRMULA	BARRERA
<p>Representación proporcional por circunscripciones plurinominales y múltiples^a</p> <p>26 circunscripciones establecidas de la siguiente manera:</p> <ul style="list-style-type: none"> 24 circunscripciones (1 por cada departamento del país) 1 circunscripción para la Provincia Constitucional del Callao 1 circunscripciones para Lima-provincias 	<p>Lista cerrada^b no bloqueada (doble voto preferencial opcional)</p> <p>Requisitos de la lista:</p> <p>Inclusión de no menos del 30% de mujeres o varones^c</p> <p>Requisitos del candidato^d:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ peruano de nacimiento ■ 25 años de edad ■ gozar de derecho de sufragio^e (inscripción en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil) 	<p>D'Hondt^f</p> <p>Un escaño por cada circunscripción electoral, y los demás escaños en forma proporcional al número de electores que existe en cada una</p>	<p>Al menos seis (6) representantes en más de una circunscripción electoral, es decir, cinco por ciento (5%) del número legal de miembros del Congreso</p> <p>o</p> <p>haber alcanzado al menos el cinco por ciento (5%) de los votos válidos a escala nacional</p>

Elaboración propia a partir de la Constitución Política de 1993 y Ley Orgánica de Elecciones (LOE).

- a** Artículos 187.º; Constitución Política 1993 y 21.º de la LOE.
- b** El artículo 117.º de la LOE establece que la solicitud de inscripción de la lista de candidatos debe indicar el orden de ubicación de cada uno de ellos.
- c** Artículo 116.º de la LOE.
- d** Cabe recordar que así como existen los requisitos positivos para el sufragio pasivo, también existen los requisitos negativos, vinculados a las incompatibilidades e inelegibilidades. Los requisitos positivos son los que se mencionan, mientras los negativos están contenidos en el artículo 91.º de la Constitución Política de 1993.
- e** El artículo 10.º de la LOE recoge las causales generales de suspensión del ejercicio de la ciudadanía: a) por resolución judicial de interdicción; b) por sentencia con pena privativa de la libertad; c) por sentencia con inhabilitación de los derechos políticos.
- f** Artículo 21.º de la LOE.

CUADRO 2. CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES CONGRESALES EN PERÚ

CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL	POBLACIÓN ELECTORAL	ASIGNACIÓN DIRECTA POR EQUIDAD	CRITERIO DE PROPORCIONALIDAD	NÚMERO DE ESCAÑOS
Amazonas	225 853	1	1,2448	2
Áncash	726 897	1	4,0063	5
Apurímac	239 470	1	1,3198	2
Arequipa	879 176	1	4,8456	6
Ayacucho	362 985	1	2,0006	3
Cajamarca	874 695	1	4,8209	6
Callao	640 954	1	3,5326	4
Cusco	763 669	1	4,2090	5
Huancavelica	249 077	1	1,3728	2
Huánuco	437 387	1	2,4107	3
Ica	510 139	1	2,8116	4
Junín	774 714	1	4,2699	5
La Libertad	1 098 318	1	6,0534	7
Lambayeque	771 685	1	4,2532	5
Lima	5 864 973	1	32,3250	36
Lima-provincias	609 332	1	3,3584	4
Loreto	531 109	1	2,9272	4
Madre de Dios	69 555	1	0,3834	1
Moquegua	120 526	1	0,6643	2
Pasco	164 147	1	0,9047	2

Piura	1 086 489	1	5,9882	7
Puno	772 075	1	4,2553	5
San Martín	456 355	1	2,5152	4
Tacna	213 298	1	1,1756	2
Tumbes	135 663	1	0,7477	2
Ucayali	262 582	1	1,4472	2
TOTAL	19 595 277	26	104	130

Fuente: Asociación Civil Transparencia.

e incluso en una circunscripción pequeña si existe en ella concentración poblacional. Dicho esto, la tarea que seguidamente corresponde cumplir es analizar el tamaño de las circunscripciones donde los indígenas se localizan. Con este fin, atendiendo al objetivo de este trabajo, hemos seleccionado 11 de las 26 circunscripciones congresales, considerando sus características poblacionales y geográficas. Ante la inexistencia de un censo de población indígena en el país, para el caso de los departamentos de la sierra hemos considerado el estudio efectuado en el año 2005 por el Instituto de Estudios Peruanos (IEP), coordinado por Carolina Trivelli (2005)⁴. En dicho estudio se utiliza

⁴ Este trabajo, al incluir variables adicionales que sustentaban una base más amplia de información, ha terminado siendo, en opinión de Ramón Pajuelo (2006), y en la nuestra también, el «intento censal» más ambicioso de identificación étnica realizado en Perú hasta la fecha. Y ello, aunque la muestra censal haya sido efectuada hace más de 10 años, haya estado restringida a hogares y haya estado solamente referida a un trimestre. Su fundamental utilidad radica en la inclusión de un módulo específico para la identificación de los «hogares» indígenas, definido por la complementariedad de las variables consideradas en él: autopercepción de los jefes de hogar y de sus cónyuges, lengua materna distinta

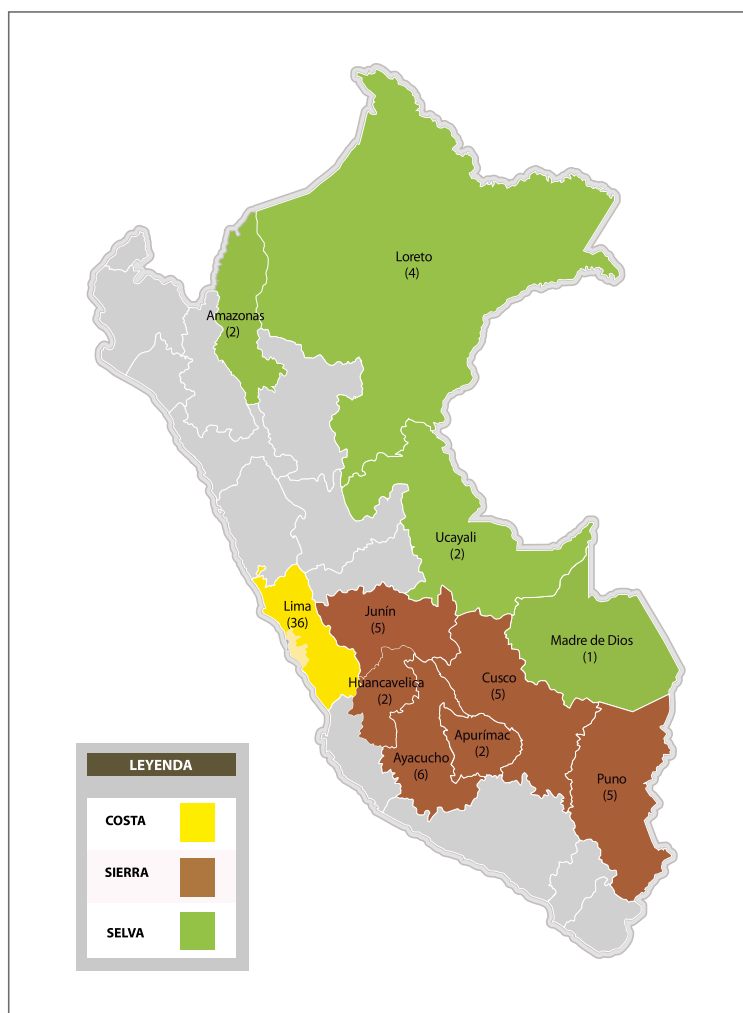
la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), de 2001-IV trimestre, para calcular la «incidencia de la condición indígena» existente en el país. Esta investigadora concluye que, en Perú, los «hogares» que pueden ser considerados indígenas se hallan entre el 25 y el 48% del total de hogares⁵. Para el caso de la Amazonía, consideramos su relación con el mayor número de «comunidades indígenas amazónicas» censadas por el INEI en 2007, aun cuando mantengamos nuestros reparos sobre su validez. De este modo, las circunscripciones en las que ponemos énfasis son las que agrupan, por un lado, a los electores de Ayacucho, Puno, Cusco, Huancavelica y Apurímac; y por otro, a las que reúnen a los electores de los departamentos de Junín, Amazonas, Loreto, Ucayali y Madre de Dios. Este último departamento es incluido, además, porque corresponde a la circunscripción menos proporcional del país, y la circunscripción de Lima, por fines de confrontación, al ser la más proporcional.

La información que brinda el mapa 1 es esencial, pues atendiendo solamente a la ubicación de los indígenas en el territorio peruano, ha de apreciarse que ninguna de las circunscripciones en las que estas poblaciones tienen una presencia más o menos importante es

del castellano, uso cotidiano de una lengua distinta del castellano, y padres o abuelos con lengua materna distinta del castellano.

⁵ «El límite inferior, el mínimo aceptable como estimado (el 25%), corresponde a los hogares en los que el jefe del hogar y/o su cónyuge usan una lengua indígena (quechua, aymara o amazónica) como la más frecuente. El límite superior (el 48%) corresponde a todos los hogares peruanos en los cuales el jefe y/o su cónyuge tiene padres o abuelos cuya lengua materna es indígena. En el punto medio, tenemos que un 45% de los hogares peruanos tiene jefes de hogar y/o cónyuges cuya lengua materna es indígena o que se autoidentifican como descendientes de un pueblo originario» (TRIVELLI 2005: 53). La ENAHO, 2001-IV trimestre está disponible en <http://www.inei.gob.pe/srienaho/Consulta_por_Encuesta.asp> (consulta efectuada el 18 de agosto de 2012).

MAPA 1. TAMAÑO DE CIRCUNSCRIPCIONES CON MAYOR POBLACIÓN INDÍGENA*



Elaboración propia a partir de la información del Censo INEI 2007 y Trivelli (2005).

* Cabe insistir en que, tal como hemos explicado, en este mapa se incluyen circunscripciones como Madre de Dios y Lima por tratarse de la menos y la más proporcional del país, una con alta población indígena y la otra con mínima, respectivamente. En el caso del departamento de Junín (centro), si bien es uno de los departamentos con mayor población indígena amazónica del país, la mayor parte de su territorio forma parte de los Andes, por lo que aparece como parte de la sierra.

grande. No obstante, sí son entre pequeñas y medianas, con lo que sus posibilidades de resultar elegidos, tomando en cuenta únicamente este elemento del sistema electoral, son, en principio, mayores que las que tendrían en una circunscripción como Lima, en tantos departamentos en los que se asienta el mayor número de indígenas.

Forma de la candidatura y de la votación

En esta sección nos centraremos en las características de las listas de candidatos, las cuales son cerradas y no bloqueadas, con doble voto preferencial opcional. La LOE dispone que las organizaciones políticas establecen el orden de ubicación de los candidatos, un orden que, en principio, responde a los resultados de las respectivas elecciones internas pero que puede ser alterado si los electores del proceso general hacen uso regular del voto preferencial.

En este punto apreciamos una consideración formal de la igualdad. Y es que con el voto preferencial, la legislación asume que todos los candidatos se encuentran en las mismas condiciones para competir, cosa bastante alejada de la verdad. Recordemos, además, que el voto preferencial promueve la contienda no solo entre candidatos de las listas oponentes sino también entre candidatos de la misma organización política, siendo la campaña electoral el factor determinante de los resultados de las votaciones.

No es este el espacio para desarrollar con profundidad las ventajas y desventajas del voto preferencial o de las listas cerradas y bloqueadas. Sin embargo, no pueden dejar de mencionarse algunos puntos que influyen directamente en la situación de minorías como la indígena y que pueden beneficiarla así como también perjudicarla. Respecto a esto último, sin duda el factor de mayor peso es la desigualdad de

recursos, lo cual también influye en la probabilidad de campañas confrontacionales en las que aflore la discriminación. Su punto de partida es, pues, diferente. Y esta diferencia es precisamente una de las razones que ha sostenido el establecimiento de acciones afirmativas, dentro de las cuales se hallan las cuotas de participación electoral —modalidad de discriminación inversa— que, dependiendo de la regulación, pueden no agotarse solo en el punto de partida sino que también pueden incidir en los resultados.

En este punto es conveniente detenernos. Las principales críticas a la determinación del Estado de adoptar una visión diferenciada como la que se propugna se sustentan, como resulta lógico, en el propio principio de igualdad. Se cuestiona principalmente por qué determinados grupos minoritarios son merecedores de una atención especial y no otros. Pues bien, una de las vías para cerrar tal distinción son las «cláusulas específicas de no-discriminación». Y es que, como es de suponer, la implementación de acciones afirmativas a favor de grupos discriminados exige un esfuerzo importante para definir los contornos de estos en función de rasgos relevantes, tarea vital tanto para alcanzar precisión sobre el contenido de los derechos como para impedir su extensión a un universo de destinatarios inespecíficos. Es en este escenario que aparecen dichas cláusulas, las cuales, contenidas en la Constitución, recogen criterios de discriminación *especialmente* odiosos, por lo que la pertenencia a un colectivo con los rasgos que ellos aludan, además, «transparentes e inmodificables»⁶ —no valiéndose de la voluntad de la persona para caracterizarla o

6 Eguzki Urteaga recoge entre las críticas a la discriminación positiva aquella que indica que al reconducirse la evaluación de la pertenencia al grupo a cuestiones innatas en tanto inmodificables, no se logra sino revalorar el principio de jerarquización de acuerdo con el nacimiento (URTEAGA 2009: 189).

cambiarlos—, es la que influye en la infravaloración que recae sobre ellos, fundamentando así, precisamente, la acción de un Estado democrático —y social— de Derecho como es el peruano (artículo 43.º, Constitución Política de 1993).

Hay que recalcar que estos criterios también se derivan de la interpretación que realizan los Tribunales Constitucionales de las respectivas cláusulas, con lo que, del universo de grupos vulnerables —en tanto infravalorados— a los que pueden destinarse las acciones afirmativas, se pasa a un ámbito con límites más específicos, entre los cuales pueden incluirse, dependiendo de la regulación particular de cada país, a los indígenas. Hecha esta exposición, y para concretar, asumimos las medidas de acción positiva o acciones afirmativas como aquellas que buscan alcanzar la igualdad efectiva de ciertos colectivos identificados por los rasgos contenidos en las cláusulas específicas de no-discriminación, debido a una probada discriminación de la sociedad contra ellos, por lo que la intervención del Estado es vital. Asumiéndolas temporales, aun cuando efectivamente lo que hay son tratos desiguales que afectan la generalidad de la ley, tal como se indicó líneas arriba, existen límites constitucionalmente aceptables cuando se tiene por finalidad perseguir la igualdad sustancial, límites que deben ser analizados a fin de verificar si son respetados.

En Perú, las únicas cuotas de participación electoral que existen respecto de la elección congresal son las establecidas por razón de género (al menos 30% del número de candidatos de la respectiva lista debe estar compuesta por hombres o mujeres, cuota que también se exige en las listas que se someten a elecciones internas), pero en tanto la LOE no ha dispuesto mandatos de posición en las listas, dichas cuotas

se limitan a una visión del punto de partida⁷, por lo que la igualdad efectiva que puede obtenerse no está garantizada. Es decir, ante una realidad de más de una minoría existente en Perú, solamente la definida por el género parte de un punto diferente en el proceso electoral congresal, aunque lo único asegurado sea su participación porcentual en la conformación de las listas. En el otro lado se encuentran los indígenas y demás minorías, sobre las que no se ha planteado enfoque alguno que siquiera considere iguales puntos de partida, revelándose así una barrera en la participación de sus representantes en los procesos electorales.

Ante la inexistencia de acciones afirmativas respecto de los indígenas, y de mandatos de posición para las mujeres en las listas de candidatos, el voto preferencial se erige entonces, y no obstante los inconvenientes antedichos, como una vía de escape, como se verá en unas líneas más. Una vía que sobre todo puede enfrentar el orden establecido por los partidos en dichas listas pero que también, reiteramos —en tanto se fundamenta en el peso de la campaña electoral— hace visible la desigualdad de recursos.

Fórmula y barrera electorales

Desde hace casi un siglo, se utiliza en Perú la fórmula denominada D'Hondt a través del método de la cifra repartidora. El artículo 29.º de la LOE establece que ello «tiene por objeto propiciar la representación de las minorías», entendidas estas como las

7 En el proyecto de Código Electoral elaborado por el JNE y presentado en noviembre de 2011, dichos mandatos son incluidos (artículo 67.º). El proyecto puede ser leído en el enlace <http://www.codigoselectoralesperu.pe/pdfante/p_electoral_25_11_2011.pdf> (consulta efectuada el 25 de julio de 2012).

agrupaciones políticas que acceden al reparto de escaños sin obtener mayoría.

En nuestra opinión, la afirmación contenida en el citado artículo 29.º de la LOE resulta paradójica, pues es sabido que la fórmula D'Hondt premia más bien a la mayoría en perjuicio de las minorías políticas. A este respecto es útil mencionar que Arend Lijphart (1986) ya había demostrado en la década del ochenta que, en el *ranking* de las principales fórmulas de representación proporcional que él elaboró de acuerdo con su grado de proporcionalidad, dicho método era, precisamente, «el más desproporcional»⁸.

Como es evidente, la relación existente entre la fórmula y la valla o umbral es cercana, pues aunque la fórmula determine cuántos escaños le corresponden a cada partido concluido el cómputo de votos, solo con la aplicación de la valla electoral se conocerá cuántos de dichos partidos obtendrán una representación efectiva en el Congreso de la República en tanto para ello debe superarse un número determinado de curules (al menos seis en más de una circunscripción electoral).

Culminada la exposición de las principales características de los elementos del sistema electoral congresal en tanto influyentes en el

8 Después de realizar un estudio comparativo con otras fórmulas como la *Sainte-Laguë* y la *Single-transferable vote*, el destacado politólogo arribó a dicha conclusión afirmando que la causa de dicha desproporcionalidad reside en que «the remaining votes that it disregards are a relatively small portion of the votes of the larger parties but a very large portion of the small parties' votes —and, of course, the entire vote total of a party that does not receive any seats. As a result, the seat shares of the larger parties will tend to be systematically higher than their vote shares, and the smaller parties will tend to receive seat shares that are systematically below their vote shares». Para mayor detalle véase LIJPHART 1986: 173 y ss.

acceso de los indígenas al Congreso, a nuestro juicio, es el diseño de las circunscripciones electorales y el de la forma de la candidatura y de la votación los que se adecuan con eventuales políticas estatales *a favor* de minorías, razón por las que nos centraremos en ellos para el análisis de los resultados de los procesos electorales que serán abordados en este trabajo. La barrera electoral no solo no cumple sino que más bien es contraria a dicho objetivo, sobre todo si se formula atendiendo a un cómputo a escala nacional y si la población indígena se halla dispersa en todo el territorio, como sucede en Perú y en Bolivia.

Acceso de indígenas al Congreso de la República

Elecciones Generales 2001

La única congresista «campesina» elegida para el periodo 2001-2006 fue Paulina Arpasi Velásquez. Ella postuló en las filas del partido Perú Posible y por el departamento de Puno, una de las circunscripciones con mayor población indígena del país, a la que le son asignadas cinco curules, siendo así una jurisdicción pequeña.

El departamento de Puno contaba con 622 293 electores en 2001, los cuales debían elegir entre los candidatos de las 13 agrupaciones políticas que habían sido inscritas, es decir, entre 65 candidatos. Ahora bien, en tanto el sistema electoral congresal peruano se basa en listas cerradas, es importante la posición de los candidatos en la lista, pero sobre todo reconocer que cuanto menos ejercicio se haga del voto preferencial, mayor peso de quienes sí lo ejercen, demostrándose esta situación con los dos cuadros que se presentan a continuación.

CUADRO 3. INSCRIPCIÓN DE CANDIDATOS POR PERÚ POSIBLE PARA EL DEPARTAMENTO DE PUNO EG-2001

LISTAS Y CANDIDATOS				
Región	PUNO			
Partido político	PERÚ POSIBLE			
Organización política	Tipo de organización política		Estado lista	
PERÚ POSIBLE	PARTIDO POLÍTICO		INSCRITA	
Cargo	DNI	Nombre y apellidos	Estado	
CONGRESISTA	02391394	LEONCIO ZACARÍAS TORRES CCALLA	INSCRITO	
CONGRESISTA	01208105	RÓMULO MUCHO MAMANI	INSCRITO	
CONGRESISTA	02381089	ROSA GRACIELA YANARICO HUANCA	INSCRITA	
CONGRESISTA	01209981	EDGAR DARIO CALLCHUANCA ÁVALOS	INSCRITO	
CONGRESISTA	01216320	PAULINA ARPASI VELASQUEZ	INSCRITA	

Fuente: INFOGOB - JNE (<www.infogob.com.pe>).

Como puede verse del cuadro 3, Paulina Arpasi Velásquez fue inscrita en la lista de candidatos de Perú Posible en el quinto lugar; es decir, fue la última persona de la lista. Pues bien, el cuadro 4 muestra que, de ubicarse en el último lugar, la candidata pasó a ser la primera de la lista: fue la candidata más votada del partido.

CUADRO 4. RESULTADOS EG-2001 PARA EL CONGRESO, LISTA DE PERÚ POSIBLE POR PUNO

VOTO PREFERENCIAL				
Proceso electoral:	ELECCIONES GENERALES 2001			
TIPO DE PROCESO:	CONGRESAL			
ORGANIZACIÓN POLÍTICA	PERÚ POSIBLE			
	PUNO			
DNI	Nombres y apellidos	Cargo	Votos	Resultado
01216320	ARPASI VELASQUEZ PAULINA	CONGRESISTA	28 825	ELECTA
02391394	TORRES CCALLA LEONCIO ZACARÍAS	CONGRESISTA	28 193	ELECTO
02381089	YANARICO HUANCA ROSA GRACIELA	CONGRESISTA	21 754	ELECTA
01208105	MUCHO MAMANI RÓMULO	CONGRESISTA	21 032	NO ELECTO
01209981	CALLOHUANCA ÁVALOS EDGAR DARIO	CONGRESISTA	20 326	NO ELECTO

Fuente: INFOGOB - JNE (<www.infogob.com.pe>).

Pero lo más resaltante es que Paulina Arpasi Velásquez fue la candidata que obtuvo mayor votación en *toda* la circunscripción. Este hecho da cuenta, de forma contundente, e independientemente del análisis de las características de su candidatura, de la importancia del voto preferencial.

CUADRO 5. AUTORIDADES ELECTAS PARA CONGRESISTAS DE LA REPÚBLICA EN LAS EG-2001 POR PUNO

AUTORIDADES ELECTAS

Autoridad	Foto	Hoja vida	Cargo	Organización política
PAULINA ARPASI VELÁSQUEZ			CONGRESISTA	PERÚ POSIBLE
LEONCIO ZACARÍAS TORRES CCALLA			CONGRESISTA	PERÚ POSIBLE
ROSA GRACIELA YANARICO HUANCA			CONGRESISTA	PERÚ POSIBLE
YONHY LESCANO ANCIETA			CONGRESISTA	ACCIÓN POPULAR
GUSTAVO ADOLFO PACHECO VILLAR			CONGRESISTA	FRENTE INDEPENDIENTE MORALIZADOR

Fuente: INFOGOB - JNE (<www.infogob.com.pe>).

Como es sabido, el voto preferencial promueve la personalización de las candidaturas, pudiendo afectar la visibilidad del partido. Aunque en el caso que venimos analizando, ello no ocurrió así. Perú Posible fue la organización que obtuvo más votos en Puno, logrando cubrir tres de los cinco escaños. De hecho, es conveniente advertir que casi la cuarta parte de sus votos provino de los electores que votaron por la candidata «campesina»: Perú Posible obtuvo 121 004 votos, mientras, como se exhibe en el cuadro 4, Paulina Arpasi Velásquez consiguió 28 825 votos directos, es decir, el 23,82% del número total de votos del partido en la circunscripción.

En esta última indicación nos detenemos. Si bien postuló por un partido político, Paulina Arpasi Velásquez no era entonces afiliada al mismo. Tampoco lo es actualmente⁹. Ella era dirigente campesina aimara; una de los cuatro secretarios generales colegiados de la Confederación Campesina del Perú (CCP), organización pionera y de las más importantes surgidas en el país con reivindicaciones sobre la propiedad de las tierras comunales. La CCP, desde su surgimiento, enfocó su atención en los pueblos de la sierra, integrando recién en los últimos años a las *comunidades nativas*. Asumida en el presente trabajo como una organización indígena —siguiendo a Xavier Albó (2002: 189)—, el tipo de reivindicaciones que demanda la CCP, extendida a escala nacional, con una estructura interna más o menos estable y organizada, sostenida por una identidad «campesina» —considérense aquí las precisiones que hemos efectuado en torno al significado que tiene en Perú el término «campesino»—, explicarían en parte el triunfo de Arpasi.

Decimos «en parte» porque es evidente que ser candidato indígena —o campesino para nuestro actual caso—, no significa que solo los indígenas —o campesinos— puedan ser sus electores. Ello ni siquiera puede asegurarse con el caso de las mujeres: no puede garantizarse que únicamente las mujeres votarán por mujeres. Es ingenuo pensar que la sociedad está compuesta por compartimentos e identidades estancos de modo que una correspondencia como la aludida se producirá indefectiblemente, a lo que cabe añadir que en tanto el voto es

9 La información detallada del padrón de afiliados de cada partido político puede encontrarse en el portal institucional del Registro de Organizaciones Políticas que conduce el JNE. El enlace es <<http://200.37.211.165/ORGPOLCALLE/default.aspx>> (consulta efectuada el 15 de agosto de 2012).

secreto no podríamos saber exactamente quiénes votaron por alguien en particular. Pero reconocer esto no significa que dejemos de admitir que es altamente probable que el grupo social al cual pertenece el candidato sí conforme su principal fuente de apoyo¹⁰.

Elecciones Generales 2006

Hemos manifestado que, en tanto analizamos el impacto del sistema electoral, tomamos en cuenta a candidatos indígenas que resultaron electos. Dicho ello, para el proceso de 2006 consideramos los casos de Hilaria Supa Huamán y María Sumire de Conde, ambas candidatas por Unión por el Perú y por el departamento de Cusco, circunscripción esta que también es uno de los cinco departamentos con mayor población indígena del país, según los criterios marcados por Carolina Trivelli (2005) y seguidos en este trabajo.

Al atribuírsele cinco escaños, Cusco también conforma una circunscripción pequeña. En 2006, sus 643 629 electores debían elegir a sus representantes entre los candidatos de nada menos que 22 organizaciones políticas. Recordemos que la barrera legal fue establecida con la Ley de Partidos Políticos de 2003, de modo que recién en el proceso de 2006, luego del cómputo de votos congresales, se aplicaría por primera vez. Entonces, con un campo muy amplio de candidatos, exactamente 110, lo lógico es pensar en una alta probabilidad de la

¹⁰ De acuerdo con Donna Lee Van Cott, una vez en el cargo, la CCP manifestó su decepción por Paulina Arpasi al considerar que había sido cooptada por Perú Posible y por su decisión de enfatizar su identidad indígena antes que campesina. En el otro lado se encontraban los indígenas amazónicos, quienes criticaban a Arpasi Velásquez por no ser «lo suficientemente indígena» y por no defender una política indígena y situarla en la agenda parlamentaria (VAN COTT 2005: 155).

dispersión del voto, circunstancia que en efecto ocurrió¹¹. Este hecho junto con el tamaño de la circunscripción constituyen sin duda elementos de dificultad en la elección de cualquier candidato. Para analizar si esta dificultad fue más significativa para María Sumire e Hilaria Supa, veamos en el cuadro 6 las posiciones en que fueron incluidas en la lista de Unión por el Perú en el proceso de 2006.

CUADRO 6. INSCRIPCIÓN DE CANDIDATOS POR PERÚ POSIBLE PARA EL DEPARTAMENTO DE CUSCO EG-2006

LISTAS Y CANDIDATOS			
Región	CUSCO		
Partido político	UNIÓN POR EL PERÚ		
Organización política	Tipo de organización política		Estado lista
UNIÓN POR EL PERÚ	PARTIDO POLÍTICO		INSCRITA
Cargo	DNI	Nombre y apellidos	Estado
CONGRESISTA	23857009	OSWALDO LUIZAR OBREGÓN	INSCRITO
CONGRESISTA	23921012	MARÍA CLEOFÉ SUMIRE DE CONDE	INSCRITA
CONGRESISTA	24371706	HILARIA SUPA HUAMÁN	INSCRITA
CONGRESISTA	23820601	VÍCTOR RICARDO MAYORGA MIRANDA	INSCRITO
CONGRESISTA	10295163	CARLOS ADRIEL BRAVO HERMOZA	INSCRITO

Fuente: INFOGOB - JNE (<www.infogob.com.pe>).

A diferencia de lo sucedido con Paulina Arpasi Velásquez, como puede apreciarse en el cuadro 6, las dos candidatas de este caso no fueron incluidas en el último lugar de la lista de candidatos sino más bien en lo que podría considerarse la primera mitad. En el cuadro 7 pueden verse las posiciones en las que finalmente resultaron ubicadas como resultado de los votos de los electores de Cusco.

11 De acuerdo con la información publicada en INFOGOB, 14 de las 22 agrupaciones obtuvieron, cada una, menos de 10 000 votos, y de estas 14 agrupaciones, 12 consiguieron menos de 5000 votos cada una.

CUADRO 7. AUTORIDADES ELECTAS DE UNIÓN POR EL PERÚ PARA CONGRESISTAS DE LA REPÚBLICA EN LAS EG-2006 POR CUSCO

VOTO PREFERENCIAL				
Proceso electoral:		ELECCIONES GENERALES 2006		
TIPO DE PROCESO:		CONGRESAL		
ORGANIZACIÓN POLÍTICA		UNIÓN POR EL PERÚ		
		CUSCO		
DNI	Nombres y apellidos	Cargo	Votos	Resultado
23857009	LUIZAR OBREGÓN OSWALDO	CONGRESISTA	36 030	ELECTO
23921812	SUMIRE DE CONDE MARÍA CLEOFE	CONGRESISTA	23 269	ELECTA
23829601	MAYORGA MIRANDA VÍCTOR RICARDO	CONGRESISTA	17 776	ELECTO
24371796	SUPA HUAMÁN HILARIA	CONGRESISTA	13 725	ELECTA
10295163	BRAVO HERMOZA CARLOS ADRIEL	CONGRESISTA	3 363	NO ELECTO

Fuente: INFOGOB - JNE (<www.infogob.com.pe>).

Lo primero que cabe manifestar es que mientras María Sumire, ubicada en segundo lugar en la lista de candidatos, mantuvo dicha posición luego de las elecciones, Hilaria Supa no. Esta última, de ser la tercera candidata en la lista resultó en el cuarto lugar como consecuencia del voto preferencial, siendo la última candidata de Unión por el Perú en ser proclamada ganadora por Cusco. A este respecto, el cuadro 8 muestra que las dos candidatas, en los resultados finales de la circunscripción, mantuvieron la posición que habían obtenido dentro de la organización, la cual tuvo la mayor votación. Ahora bien, no obstante la ubicación final de Hilaria Supa, lo relevante es que el voto preferencial siguió revelándose como esencial pues si bien no revirtió una situación como la de Paulina Arpasi, sí demostró que de no haberse ejercido a su favor, pudo haber quedado fuera de la distribución de escaños.

CUADRO 8. ORDEN DE ELECCIÓN DE LAS AUTORIDADES ELECTAS PARA CONGRESISTAS DE LA REPÚBLICA EN LAS EG-2006 POR CUSCO

AUTORIDADES ELECTAS				
Autoridad	Foto	Hoja vida	Cargo	Organización política
OSWALDO LUIZAR OBREGÓN			CONGRESISTA	UNIÓN POR EL PERÚ
MARÍA CLEOFE SUMIRE DE CONDE			CONGRESISTA	UNIÓN POR EL PERÚ
VÍCTOR RICARDO MAYORGA MIRANDA			CONGRESISTA	UNIÓN POR EL PERÚ
HILARIA SUPA HUAMÁN			CONGRESISTA	UNIÓN POR EL PERÚ
LUIS DANIEL WILSON UGARTE			CONGRESISTA	PARTIDO APRISTA PERUANO

Fuente: INFOGOB - JNE (<www.infogob.com.pe>).

¿Quiénes eran María Sumire de Conde e Hilaria Supa Huamán? Hasta 2006 ambas candidatas habían sido dirigentes de diversas organizaciones locales vinculadas al quehacer campesino, habiendo estado su postulación marcada por una reivindicación explícita sobre lo originario. La primera de ellas estuvo ligada a la Federación Departamental de Campesinos de Cusco, brazo regional de la CCP, aunque como abogada también estuvo cerca a otras organizaciones de similar índole. Este hecho, además de su condición de pastora evangélica —desde hace unas décadas, los grupos evangélicos se han extendido de forma importante en la sierra y selva peruanas—, influyeron en su reconocimiento dentro del círculo cusqueño.

Hilaria Supa Huamán también estuvo ligada a la Federación Departamental de Campesinos de Cusco pero de forma más directa, pues fue una de sus líderes. Iniciada con la reivindicación de temas propiamente agrarios y de tierras de comunidades campesinas, con el

trascuro de los años fue inclinándose hacia demandas de identidad indígena, siendo una de las cabezas visibles del movimiento nacido como respuesta a las políticas de esterilización forzada del gobierno de Alberto Fujimori, una política dirigida principalmente a mujeres andinas y amazónicas, mayoritariamente indígenas.

Partiendo siempre de la idea del secreto del voto, en el caso de María Sumire debe destacarse que en virtud de su condición de evangélica postulante por un partido distinto al que entonces fuera constituido por la Iglesia Evangélica peruana (Restauración Nacional), recaló en una entrevista efectuada en 2007 que su elección había sido producto del apoyo de los indígenas quechuas¹². De hecho, tal como puede visualizarse en el portal institucional de INFOGOB, ella renunció a dicho partido después de haber sido integrante del comité departamental de Cusco en 2004, por lo que quizás lo más importante sea destacar que María Sumire asumía que los electores que votaron por ella fueron indígenas, pues reivindicaba demandas indígenas.

Hilaria Supa ya formaba parte de Unión por el Perú en 2005, postulando por este partido al año siguiente. En septiembre de 2010 renunció a esta agrupación para formar parte del Partido Nacionalista Peruano, cuyo presidente es el actual Presidente de la República. Es por este partido que en 2011 postuló al Parlamento Andino, siendo elegida como una de los cinco representantes de Perú ante este ente regional. Lo más resaltante de esto último, sin embargo, es que ocupó el segundo lugar en la votación general en una elección que se hace en circunscripción única¹³.

¹² Puede leerse la entrevista que le efectuara la periodista peruana Ibis Liulla Torres en el enlace <http://gbgm-umc.org/global_news/full_article.cfm?articleid=4651> (consulta efectuada el 15 de agosto de 2012).

¹³ La Ley de elecciones de representantes ante el Parlamento Andino, Ley N°. 28360, exige que en este proceso electoral las listas de candidatos también

Antes de abordar el último proceso de elecciones generales llevado a cabo en Perú, debe destacarse un punto que —en nuestra opinión— es de gran relevancia. Como puede haberse ya percibido, los primeros congresistas indígenas han sido mujeres. Uno de los factores que creemos influyó a tal efecto, más allá de las características personales de cada candidata y las de los partidos políticos por los cuales postularon, fue la exigencia de la cuota de género en las listas de candidatos al Congreso de la República, requisito que es exigido para dicho proceso desde el año 2001. Y es que desde la implantación de dicha cuota, la representación femenina en esta instancia del Estado se ha incrementado notablemente, siendo la única acción afirmativa existente para este proceso electoral, como hemos indicado. Nos preguntamos entonces si la elección de las tres excongresistas fue consecuencia de una identificación *principalmente* de género, en la que la identidad indígena fue solo secundaria, si fue efecto de exactamente lo contrario, o si se debió a una combinación de ambos factores. Si bien podemos intentar una respuesta parcial analizando el impacto de la cuota de género, admitimos que no tenemos certeza sobre un punto que parece solo puede ser respondido, sin temor a equivocaciones, indagando a cada elector por la razón de su elección.

cumplan con la cuota de género, existiendo asimismo la opción del doble voto preferencial en lista cerrada. Dicho ello, el triunfo de Hilaria Supa podría ser atribuido al juego de estos factores, más el voto de arrastre de Gana Perú en las elecciones presidenciales debido a la simultaneidad de los procesos —de allí el nombre de Elecciones Generales—. No obstante, tal como puede apreciarse de la información publicada por el JNE, el uso del voto preferencial en este específico proceso fue bastante menor que el ejercido en el proceso congresal, de manera que quizás pesó más la ubicación del candidato en la lista: Hilaria Supa fue incluida en el segundo de diez lugares.

Elecciones Generales 2011

Los resultados del último proceso de elecciones generales, en el tema que nos ocupa, fueron claramente diferentes a los de sus dos predecesores. En abril de 2011 el único indígena elegido fue varón y originario de la selva. Un *nativo*. Eduardo Nayap Kinin postuló por Gana Perú —nombre con el que el Partido Nacionalista Peruano participó en el último proceso general— a fin de obtener una curul por la circunscripción de Amazonas, la misma a la que, de acuerdo con la distribución de escaños, le son asignadas tres curules, por lo que también es una circunscripción electoral pequeña.

Según el *II Censo de Comunidades indígenas de la Amazonía peruana* de 2007, Amazonas es el departamento del país en donde, proporcionalmente, se registra la mayor presencia indígena amazónica, mientras que Loreto es el departamento en el que, numéricamente, habitan más «miembros de comunidades indígenas» amazónicas¹⁴. Amazonas también es la circunscripción en la que la mayor parte de su territorio está habitado por dichos «miembros», lo cual no significa, insistimos, que representen la mayoría de la población departamental. Así las cosas, si bien no puede hablarse de una alta concentración geográfica, al tratarse de una circunscripción pequeña, las posibilidades de que una minoría como la indígena selvática logre al menos un escaño a través de un representante suyo son menos reducidas que en otras circunscripciones de la Amazonía. Y esa posibilidad se concretó en 2011.

De acuerdo con el padrón electoral aprobado en 2011, Amazonas registraba 231 137 electores, los cuales debían elegir entre 9 organizaciones

¹⁴ En efecto, según el censo de 2007, en Loreto se registraron 105 900 miembros de comunidades selváticas, mientras que en Amazonas 52 153. Estas cifras representan, respectivamente, el 11,8% y el 13,9% de la población total de cada uno.

políticas (y 27 candidatos), cifra bastante menor que la registrada en Cusco en 2006, cuando aun no había sido aplicada la barrera electoral. Pues bien, como puede verse en el cuadro 9, Gana Perú inscribió su lista de candidatos por esta circunscripción ubicando a Eduardo Nayap en el último lugar.

CUADRO 9. INSCRIPCIÓN DE CANDIDATOS POR GANA PERÚ PARA EL DEPARTAMENTO DE AMAZONAS EG-2011

LISTAS Y CANDIDATOS			
Región	AMAZONAS		
Partido político	GANA PERÚ		
Organización política	Tipo de organización política		Estado lista
GANA PERÚ	PARTIDO POLÍTICO		INSCRITA
Cargo	DNI	Nombre y apellidos	Estado
CONGRESISTA	09903703	JOSÉ ALFONSO MASLUCAN CULQUI	INSCRITO
CONGRESISTA	10423282	YSABEL TORRES RIVA	IMPROCEDENTE
CONGRESISTA	06336696	EDUARDO NAYAP KININ	INSCRITO

Fuente: INFOGOB - JNE (<www.infogob.com.pe>).

El cuadro 10 muestra cómo nuevamente el voto preferencial fue determinante en el cambio del orden impuesto por las cúpulas partidarias: Nayap Kinin resultó elegido en el primer lugar del partido.

CUADRO 10. AUTORIDADES ELECTAS DE GANA PERÚ PARA CONGRESISTAS DE LA REPÚBLICA EN LAS EG-2011 POR AMAZONAS

VOTO PREFERENCIAL				
Proceso electoral:	ELECCIONES GENERALES 2011			
TIPO DE PROCESO:	CONGRESAL			
ORGANIZACIÓN POLÍTICA	GANA PERÚ AMAZONAS			
DNI	Nombres y apellidos	Cargo	Votos	Resultado
06336696	NAYAP KININ EDUARDO	CONGRESISTA	17 556	ELECTO
09903703	MASLUCAN CULQUI JOSÉ ALFONSO	CONGRESISTA	16 051	NO ELECTO
10423282	TORRES RIVA YSABEL	CONGRESISTA	2 306	NO ELECTA

Fuente: INFOGOB - JNE (<www.infogob.com.pe>).

De hecho, el resultado obtenido por Eduardo Nayap debido al voto preferencial representó más de la tercera parte de los votos que obtuvo Gana Perú en toda la circunscripción (51 241), ocupando este partido la primera posición. Así, este indígena autoidentificado, al igual que Paulina Arpasi en 2001, fue el más votado de la circunscripción por la cual postuló.

CUADRO 11. AUTORIDADES ELECTAS PARA CONGRESISTAS DE LA REPÚBLICA EN LAS EG-2011 POR AMAZONAS

AUTORIDADES ELECTAS

Autoridad	Foto	Hoja vida	Cargo	Organización política
EDUARDO NAYAP KININ			CONGRESISTA	GANA PERÚ
HÉCTOR VIRGILIO BECERRIL RODRÍGUEZ			CONGRESISTA	FUERZA 2011

Fuente: INFOGOB - JNE (<www.infogob.com.pe>).

El actual congresista pertenece a la etnia Awajún, que de acuerdo con el censo de 2007 es la segunda con mayor población originaria selvática del país, asentada principalmente en Amazonas y en Loreto. Asimismo, el excandidato ha estado vinculado con AIDSESP, la más grande organización autodefinida como indígena en Perú, la misma que está conformada por federaciones cuyas bases se constituyen por un considerable número de comunidades awajún.

¿Cómo llegó este indígena a ser candidato por Gana Perú? Siguiendo la información que consta en su Declaración Jurada de Vida, la cual puede apreciarse en el portal institucional del JNE, Eduardo Nayap fue elegido candidato por los delegados de los comités del partido¹⁵.

¹⁵ La LPP establece tres modalidades de elección de los candidatos que las organizaciones políticas pueden presentar en los diferentes procesos electorales nacionales. Estas son: elección abierta —afiliados y no afiliados—, elección universal de los afiliados, y elección por los delegados de todos los comités establecidos en el país por la organización.

Sin embargo, para los miembros de minorías como la indígena llegar hasta las cúpulas de poder puede resultar más difícil atendiendo sobre todo que no existen partidos étnicos en el Perú y a la carencia de la inclusión del «tema indígena» en la agenda de las organizaciones políticas existentes. Al respecto, el cuadro 12 revisa los planes de gobierno de las organizaciones que presentaron sus candidaturas en el proceso electoral de 2011.

CUADRO 12. LOS INDÍGENAS EN LOS PLANES DE GOBIERNO
– ELECCIONES GENERALES 2011

PARTIDO POLÍTICO / ALIANZA ELECTORAL*	TIPO DE ALUSIÓN		
	NINGUNA	INDIRECTA	DIRECTA
Gana Perú			X
Perú Posible			X
Fuerza Social			X
Alianza por el gran cambio		X	
Fuerza 2011		X	
Alianza Solidaridad Nacional		X	
Adelante	X		
Justicia, Tecnología, Ecología	X		
Fonavistas del Perú	X		
Partido Descentralista Fuerza Social	X		

* Como es sabido, el Partido Aprista Peruano no presentó candidatos para la fórmula presidencial en el último proceso general.

Elaboración propia a partir de la información publicada por el JNE en su portal institucional (<www.jne.gob.pe>).

Como puede comprobarse, de las 11 agrupaciones políticas que participaron en aquel proceso, solamente 6 hicieron alusión a los indígenas: 3 de ellas indirecta y sesgadamente —con menciones, por ejemplo, a la mejora de los proyectos de titulación de tierras comunales o de las competencias del Banco Agrario—, y las otras 3 con referencia directa a los derechos de los pueblos indígenas u originarios. El derecho a la consulta, a la no-discriminación y a la diversidad como trascendente en la identidad nacional; la realización del primer censo nacional de población indígena y la introducción de los «asuntos» indígenas y afroperuanos a las políticas estatales; y el respeto e incorporación de los derechos de dichos pueblos en la estructura y funcionalidad del Estado y del sistema político fueron los puntos expresamente incluidos.

En concreto, se tiene que, porcentualmente, el 45,45% de las agrupaciones políticas no mencionaron de ninguna forma a los indígenas en sus planes de gobierno, mientras que el restante 54,55% es compartido en proporciones iguales por las agrupaciones que lo hicieron indirecta —y, repetimos, sesgadamente—, así como por aquellas otras que sí incluyeron algunas referencias más detalladas. Verificado entonces que, en términos generales, el «tema» indígena no forma parte importante de las políticas que los partidos proponen implementar, se reafirma la difícil relación que puede entablarse entre dichas organizaciones y los indígenas, siendo estos la parte más débil.

Conclusiones

Hemos repasado rápidamente las características del sistema electoral congresal existente en Perú y su incidencia en el acceso de minorías como la indígena a dicha instancia estatal. De la interrelación entre la desproporcionalidad de las circunscripciones electorales y las listas cerradas advertimos que, al fin, dicho sistema electoral ha sido

diseñado para fortalecer a los partidos grandes o más fuertes. Por contraste, también hemos apreciado que el uso del voto preferencial ha sido determinante para que los indígenas accedan al Congreso de la República, un voto al que se le atribuye precisamente el debilitamiento de dichas organizaciones. En virtud de ello, hay quienes abogan por su eliminación aduciendo que cumplió ya el rol democratizador que le fuera encargado, debiendo colocarse el énfasis, en lo sucesivo, en la búsqueda de elecciones internas genuinas. No obstante, el caso de Eduardo Nayap demuestra que, más allá de las elecciones internas, lo condicionante en la inclusión de una persona en las listas de candidatos es la voluntad de las cúpulas partidarias. En consecuencia, en tanto dicho tipo de conductas se mantenga, el voto preferencial continuará siendo esencial en ese rol democratizador.

Detectamos, además, dos hechos que calificamos de importantes. El primero es que la postulación de los cuatro indígenas que desde 2001 hasta 2011 resultaron elegidos se produjo a través de partidos políticos más o menos nuevos. Unión por el Perú (1995), Perú Posible (1999) y el Partido Nacionalista Peruano (2006) son organizaciones que fueron constituidas principalmente para postular en su momento a sus candidatos a la Presidencia de la República, candidatos que en los últimos periodos resultaron triunfadores. De este modo, las organizaciones políticas más o menos consolidadas, con cierta trayectoria y, en algunas circunscripciones, con mayor fuerza electoral por tradición, no han conseguido —o no han pretendido con su falta de inclusión— que por su intermedio resultara elegido algún indígena.

El segundo hecho es que, en vista del acercamiento de Eduardo Nayap a los líderes nacionales y no a los regionales —si los hubiera habido— muestra una dificultad adicional en la meta de ser candidato: el centralismo político y económico que caracteriza al país también

implica obviar las eventuales instancias locales o regionales partidarias para tentar una curul departamental, de modo que aun cuando el cargo al cual aspiraba tenía alcance subnacional, para que su negociación fuera efectiva debía acudir a las cúpulas nacionales. Por consiguiente, el procedimiento interno —meramente convencional dado que aquí la ley no desempeña ningún rol— no fue en absoluto simple. Y en tanto el ámbito de relación de los indígenas con la sociedad mayoritaria y con el Estado es básicamente local y departamental, una negociación —o más bien petición— como la desplegada por el excandidato, al igual que la formación de partidos políticos, muestra una realidad subyacente: el esfuerzo de los indígenas para cumplir con objetivos que la ley avala los obliga a salir de su espacio natural de actuación. Un sacrificio mayor que el que puede padecer otro ciudadano no-indígena.

Ahora bien, como se ha adelantado, una forma de responder a estas vicisitudes sería la formación de un partido político por parte de los indígenas, más si legislación peruana fomenta a los partidos políticos como agentes fundamentales de las competencias electorales. Sin embargo, dicha posibilidad es aún lejana en Perú, pues si bien puede creerse que el problema de la definición de indígena va en camino de ser resuelto, esto es solo en términos jurídicos. El verdadero problema sigue siendo la autoidentificación, consecuencia de cuestiones históricas y estructurales del país, por lo que es el Estado uno de los principales agentes en su promoción: el reconocimiento positivo individual y colectivo de los indígenas puede influir sobre su identidad, y esta, a su vez, en la sociedad peruana mayoritaria.

Referencias bibliográficas

ALBÓ, Xavier

- 2002 *Pueblos indios en la política*. La Paz: Plural (CIPCA, Cuadernos de Investigaciones N.º 55).

INEI-INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA

- 2007 *II Censo de Comunidades indígenas de la Amazonía peruana*. Lima: INEI.

LJPHART, Arend

- 1986 «Degrees of proportionality of proportional representation formulas». En: GROFMAN, Bernard & Arend LJPHART (eds.). *Electoral laws and their political consequences*. Nueva York: Agathon Press, pp. 170-179.

PAJUELO TEVES, Ramón

- 2006 *Participación política indígena en la sierra peruana. Una aproximación desde las dinámicas nacionales y locales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos / Fundación Konrad Adenauer.

SAFRAN, William y Ramón MÁIZ (coord.)

- 2000 *Identidad y autogobierno en sociedades multiculturales*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.

TRIVELLI, Carolina

- 2005 *Los hogares indígenas y la pobreza en el Perú: una mirada a partir de la información cuantitativa*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (Documento de Trabajo 141). Disponible en: <<http://archivo.iep.pe/textos/DDT/loshogaresindigenasylapobreza.pdf>>.

URRUTIA CERUTI, Jaime

- 2007 «Población indígena y políticas públicas en el Perú». En: ROSENBERG, Markus & Ramón PAJUELO TÉVES (eds.). *Políticas*

indígenas estatales en los Andes y Mesoamérica. Avances, problemas, desafíos: un intercambio de experiencias. Lima: Konrad Adenauer Stiftung.

URTEAGA, Eguzki

2009 «Las políticas de discriminación positiva». *Revista de Estudios Políticos*, 146, octubre-diciembre, pp. 281-213.

VAN COTT, Donna Lee

2005 *From movements to parties in Latin America. The evolution of ethnic politics.* Nueva York: Cambridge University Press.



Las opiniones expresadas en este documento de trabajo son responsabilidad exclusiva de la autora y no reflejan necesariamente los puntos de vista del Jurado Nacional de Elecciones.



JURADO NACIONAL DE ELECCIONES
Documento de Trabajo N.º 3

CÓDIGO DE
BARRAS ISBN