

Cristhian Jaramillo
Manuel Valenzuela



**Un análisis multinivel de los
efectos de su aplicación**

RESERVADO

***Las cuotas
electorales***

**Un análisis multinivel de los
efectos de su aplicación**

LAS CUOTAS ELECTORALES.
UN ANÁLISIS MULTINIVEL DE LOS EFECTOS DE
SU APLICACIÓN



Las cuotas electorales

Un análisis multinivel de los efectos de su aplicación

Cristhian Jaramillo
Manuel Valenzuela

Cristhian Jaramillo & Manuel Valenzuela

LAS CUOTAS ELECTORALES. UN ANÁLISIS MULTINIVEL DE LOS EFECTOS DE SU APLICACIÓN

Lima: ONPE, 1ra. edición, 2019

188 págs. – Serie Documento de trabajo 46

Perú / Cuotas Electorales/ Inclusión Social/ Participación Ciudadana/ Participación Política

Las cuotas electorales. Un análisis multinivel de los efectos de su aplicación

© Oficina Nacional de Procesos Electorales

Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)

Jr. Washington 1894, Lima 1

Teléfono: 417-0630

publicaciones@onpe.gob.pe

www.onpe.gob.pe

Jefe de la ONPE (i):

Manuel Francisco Cox Ganoza

Dirección del proyecto editorial:

María del Pilar Biggio Pastor

Gerenta de Información y Educación Electoral

Investigación:

Manuel Valenzuela Marroquín

Cristhian Jaramillo Huamán

Diagramación y carátula:

Doris Isabel García Núñez

Corrección de estilo:

Martha Hildamira Stolar Sirlupú

1ra. edición: Lima, diciembre de 2019

Tiraje: 500 ejemplares

Todos los derechos reservados

ISBN: 978-9972-695-81-0

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2019-18883

MEDIAPRINT

Jirón Tarapoto 1077, Breña

Telf: 330-3415

e-mail: administracion@mediaprint.com.pe



Gerencia de Información y Educación Electoral
Subgerencia de Información e Investigación Electoral
Área de Información e Investigación Electoral

LAS CUOTAS ELECTORALES.
UN ANÁLISIS MULTINIVEL DE LOS EFECTOS DE SU
APLICACIÓN

Serie: Documentos de Trabajo
Documento de Trabajo N.º 46

ÍNDICE

Presentación	19
Introducción	21
CAPÍTULO I	
Acciones afirmativas y cuotas electorales: Una aproximación a su estado actual	29
I.1. Las cuotas electorales: un estado de la cuestión	29
I.1.1. Participación política de las mujeres: los principales estudios sobre la cuota de género	30
I.1.2. El intercambio generacional en la política: los estudios sobre la cuota joven	33
I.1.3. Los pueblos indígenas y la participación política: aproximaciones a los estudios sobre la llamada cuota nativa peruana	35
I.2. Las cuotas electorales, definición y efectos en el sistema electoral	39
I.2.1. Las acciones afirmativas	39
I.2.2. Las cuotas electorales en América Latina y su primer paso: la cuota de género	45
I.2.3. La cuota indígena	50
I.2.4. La cuota joven	51
CAPÍTULO II	
La cuota de género: análisis de su alcance, dificultades y perspectivas a futuro	57
II.1. La participación de la mujer: cuotas, <i>enforcement</i> y el sistema electoral	57

II.1.1. La cuota de género en el Perú: su origen e introducción	58
II.1.2. El aumento de la cuota electoral y su impacto en la política subnacional.....	67
II.1.3. Los resultados en las Elecciones Regionales (2002-2018).....	69
II.1.4. Los resultados en las Elecciones Municipales a nivel provincial (2002-2018).....	73
II.1.5. Los resultados en las Elecciones Municipales a nivel distrital (2002-2018).....	75
II.2. Participación a regañadientes: el balance de candidatas y autoridades sobre la cuota de género.....	78
II.2.1. La inserción del mandato de posición: la reforma peruana del 2019.....	86
II.2.2. La participación femenina en el Perú: nuevos y antiguos retos.....	89

CAPÍTULO III

Participación política electoral de los pueblos indígenas del

Perú	95
III.1. La participación política indígena de las dos últimas décadas del siglo XX	98
III.2. La cuota nativa o cuota indígena.....	102
III.2.1. Participación y representación de pueblos indígenas.....	127
III.2.2. Campañas y cuotas: las dificultades en la participación indígena.....	130

CAPÍTULO IV

La cuota joven: su inesperada inserción en la política peruana y sus

resultados	135
IV.1. Los jóvenes como categoría.....	135
IV.2. La inserción de los jóvenes en las cuotas electorales.....	137
IV.3 Los resultados en las Elecciones Regionales (2002-2018).....	142
IV.4. Los resultados en las Elecciones Municipales a nivel provincial (2002-2018)	144
IV.5. Los resultados en las Elecciones Municipales a nivel distrital (2002-2018).....	147
IV.6. Una puerta entreabierta: el acceso de los jóvenes a la política subnacional	150
Conclusiones.....	153
Referencias bibliográficas	157
Entrevistas	169
Sobre los autores.....	171
Álbum fotográfico	172

TABLAS

• CAPÍTULO I

Tabla 1: Aplicación de la cuota de género en América Latina48

Tabla 2: Legislación y organismos especializados vinculados a política juvenil en América Latina.....53

• CAPÍTULO II

Tabla 1: Proyectos de ley sobre paridad y alternancia de la cuota de género presentados entre 1995-2019.....83

Tabla 2: Resultados electorales del Referéndum Nacional 201886

• CAPÍTULO III

Tabla 1: Regiones, provincias, comunidades nativas y JEE competentes (ERM 2002)105

Tabla 2: Regiones y provincias donde se implementó la cuota indígena (ERM 2010)111

Tabla 3: Regiones y provincias donde se implementó la cuota indígena (ERM 2014)118

Tabla 4: Regiones y provincias donde se implementó la cuota indígena (ERM 2018)122

• CAPÍTULO IV

Tabla 1: Proyectos de ley vinculados a la participación juvenil en los consejos regionales139

GRÁFICOS

• CAPÍTULO II

Gráfico 1: Varones y mujeres en el Parlamento peruano (1956-2016).....61

Gráfico 2: Candidaturas presentadas a cargos a nivel regional (2002-2018).....71

Gráfico 3: Autoridades electas a nivel regional (2002-2018).....72

Gráfico 4: Candidaturas presentadas a cargos a nivel provincial (2002-2018).....74

Gráfico 5: Autoridades electas a nivel provincial (2002-2018).....75

Gráfico 6: Candidaturas presentadas a cargos a nivel distrital (2002-2018).....76

Gráfico 7: Autoridades electas a nivel distrital (2002-2018)77

• CAPÍTULO III

Gráfico 1: Número de electores en el Perú (1939-2016)98

Gráfico 2: Evolución del padrón electoral de la región Amazonas (1963-1993).....100

Gráfico 3: Ciudadanos de Perú y Bolivia por identificación racial (autoidentificación)101

Gráfico 4: Participación y representación indígena en las ERM (2006-2018).....127

Gráfico 5: Participación y representación en las consejerías regionales (2006-2018)129

Gráfico 6: Participación y representación en las regidurías provinciales (2006-2018).....129

• **CAPÍTULO IV**

Gráfico 1: Candidaturas presentadas a cargos de nivel regional (2002-2018).....	143
Gráfico 2: Autoridades electas a nivel regional (2002-2018)	144
Gráfico 3: Candidaturas presentadas a cargos a nivel provincial (2002-2018).....	146
Gráfico 4: Autoridades electas a nivel provincial (2002-2018)	147
Gráfico 5: Candidaturas presentadas a cargos a nivel distrital (2002-2018).....	148
Gráfico 6: Autoridades electas a nivel distrital (2002-2018).....	149

MAPAS

- **CAPÍTULO III**

Mapa 1: Distribución de la cuota indígena en las ERM 2002 107

Mapa 2: Distribución de la cuota indígena en las ERM 2010 117

Mapa 3: Distribución de la cuota indígena en las ERM 2014..... 121

Mapa 4: Distribución de la cuota indígena en las ERM 2018..... 126

SIGLAS

AFIMAD	Asociación Forestal Indígena de Madre de Dios
CAH	Consejo Aguaruna y Huambisa
CANRP	Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CESIP	Centro de Estudios Sociales y Publicaciones
CLADEM	Comité de América Latina y El Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer
CNA	Confederación Nacional Agraria
CNM	Consejo Nacional de la Magistratura
COINBAMAD	Consejo Indígena de la Zona Baja del Río Madre de Dios
ERM	Elecciones Regionales y Municipales
FENAMAD	Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes
FUCAE	Federación Unificada de Campesinos de Espinar
FUDIE	Frente Único de Defensa de los Intereses de Espinar
JEE	Jurado Electoral Especial
JNE	Jurado Nacional de Elecciones
MRTA	Movimiento Revolucionario Túpac Amaru
OEA	Organización de Estados Americanos
ONG	Organización No Gubernamental
ONPE	Oficina Nacional de Procesos Electorales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PROMUDEH	Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano
RPP	Radio Programas del Perú
SENAJU	Secretaría Nacional de la Juventud
UF	Unidades de Fomento

PRESENTACIÓN

La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), como máximo organismo responsable de la organización y ejecución de los procesos electorales, de referéndum y otras consultas en el Perú, desarrolla también investigaciones en materia electoral. Estas investigaciones se han orientado a analizar los procesos electorales destacando su importancia como instrumento para la consolidación democrática.

Para ello, la Subgerencia de Información e Investigación Electoral tiene entre sus líneas de investigación estudios sobre ciudadanía, abstencionismo electoral, participación ciudadana, entre otros. Sin embargo, un tema de recurrente interés es el de la representación política de los grupos históricamente excluidos, como son las mujeres, los jóvenes y los pueblos indígenas. Por ello, en el Perú se han implementado acciones afirmativas que propician su participación en procesos electorales.

Las cuotas electorales buscan que la participación política de estos sectores de la ciudadanía sea promovida, ello con el objetivo de revertir condiciones de desigualdad en el acceso a cargos de representación. Esta forma de acción afirmativa se comenzó a aplicar en el caso peruano desde 1997, año en que se promulgó la medida, buscando promover una mayor participación política de las mujeres. Luego, a partir del 2002, una iniciativa de reforma constitucional en el marco de la descentralización nacional, incluyó en la Constitución Política el incentivo de participación política de comunidades campesinas, comunidades nativas y pueblos originarios mediante una cuota electoral del 15% en las listas de algunas circunscripciones electorales. Finalmente, por una iniciativa del Poder Ejecutivo, desde el 2006 se implementó una cuota electoral dirigida a los jóvenes con un 20% de participación en las listas a gobiernos subnacionales.

Los efectos que han tenido las cuotas electorales han sido diversos, pero no necesariamente los esperados. Las cuotas buscan desde su génesis que los

sectores menos representados de la ciudadanía accedan a cargos públicos; sin embargo, la inadecuada aplicación de las cuotas en la composición de las listas ha generado que estas se restrinjan a la participación sin representación. Esto ha planteado un análisis de la aplicación de estas medidas pues, como es posible inferir, existen aún medidas que algunos partidos y organizaciones políticas adoptan para limitar la representación política de los sectores históricamente excluidos.

Ante este panorama, la investigación presentada contribuye a esclarecer los efectos de las cuotas electorales en el Perú, con el objetivo de advertir sobre las condiciones que dificultan reducir las brechas de acceso a cargos de representación. Este estudio desarrollado por investigadores de la Gerencia de Información y Educación Electoral de la ONPE busca aportar en la comprensión de las dinámicas sociales en torno a la participación electoral con el empleo de las cuotas.

Y, las conclusiones del análisis de cada cuota electoral aplicada en el Perú (mujer, joven e indígena) contribuirán a establecer una mejor perspectiva académica sobre estas medidas. Asimismo, se espera que este estudio contribuya en el planteamiento de estrategias y acciones que mejoren la representación política de estos sectores.

De esta manera, la ONPE entrega a la ciudadanía un importante aporte que contribuye con el debate alrededor de la participación electoral y las brechas de desigualdad en el ámbito político, reafirmando su compromiso con la ciudadanía en busca de construir una democracia sólida y transparente.

Manuel Francisco Cox Ganoza
Jefe (i) de la Oficina Nacional de Procesos Electorales

INTRODUCCIÓN

La representación electoral es uno de los pilares de la democracia moderna. Mientras más personas participen en la política, mayor legitimidad tendrá el gobierno y la calidad de la democracia mejorará. Sin embargo, no todos los sectores de la sociedad se encuentran incluidos en el juego democrático, y las mujeres, los jóvenes y los ciudadanos indígenas han sido y continúan siendo víctimas de estrategias de exclusión política, llegando, en el peor de los casos, a la violencia y acoso político.

Así, con el objetivo de mejorar la representación política, algunos gobiernos democráticos han contemplado la posibilidad de implementar medidas de acción afirmativa como las cuotas electorales y mandatos de posición. En el Perú, la aplicación de las cuotas comenzó en 1997 con la exigencia de un mínimo de 25% de mujeres en las listas de candidatos al Congreso de la República, para luego, en el año 2000, incrementar esta cifra al 30%. Por su parte, a nivel subnacional, la aplicación de cuotas es mayor, extendiéndose no solo a mujeres, sino también a jóvenes e indígenas.

Los últimos cuatro procesos democráticos nacionales y cinco subnacionales presentan datos estadísticos y experiencias políticas que permiten analizar de manera cuantitativa y cualitativa el desempeño de las cuotas electorales en el Perú. Las investigaciones sobre las cuotas electorales cuentan con un amplio desarrollo en la literatura académica que permite tener referentes sobre modelos de implementación, efectos de su aplicación, evaluaciones sobre su impacto, entre otros análisis.

En el caso peruano, los estudios sobre la aplicación de la cuota de género realizados hasta el 2018 llamaron la atención sobre la urgente necesidad de implementar medidas complementarias a las cuotas como la paridad y la alternancia, ello con el objetivo de garantizar una mayor presencia femenina en cargos de representación.

Por su parte, el análisis sobre la cuota indígena se presenta como un tema cuasi excepcional para los estudios dedicados al análisis de acciones afirmativas, pues, en lo que se refiere a participación política indígena, la mayoría de países ha optado por desarrollar un diseño que contemple la reserva de escaños y, de esta manera, garantizar la presencia indígena en espacios nacionales de toma de decisiones. Por tanto, en el Perú, se ha optado por implementar una cuota que es aplicada solo a nivel de gobiernos subnacionales en los niveles regionales y provinciales, y solo en las circunscripciones que el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) determina.

En cambio, la cuota joven se presenta como un caso único en su género. Esta medida de acción afirmativa ha contemplado una cuota para ciudadanos entre los 18 y 29 años de un 20% de participación en las listas de candidatos a los gobiernos subnacionales a todo nivel. Esta modalidad no encuentra un caso similar en los países latinoamericanos y su eficacia es relativa, pues, los partidos políticos presentan inconvenientes en los intercambios generacionales y la elección de sus candidatos.

En consecuencia, este trabajo se enmarca en la línea de investigación de la Oficina Nacional de Procesos Electorales referida a la inclusión ciudadana, en la cual se busca analizar las dinámicas de participación ciudadana al interior de los partidos políticos y su competencia política durante los procesos electorales. Asimismo, la importancia de este estudio radica en la mínima presencia de investigaciones que realicen un análisis integral de estas tres medidas de acción afirmativa.

De esta manera, la presente investigación analiza el impacto generado por las cuotas electorales peruanas y la manera en cómo estas han influido en la representación sustantiva que poseen los sectores a los que estas medidas van dirigidas. Sin embargo, entre los principales hallazgos sobre este importante tópico de estudio, se evidencia que las cuotas han incentivado la participación masiva de los sectores menos representados de la sociedad, pero a nivel de representación las cuotas no han sido igualmente eficientes. Es decir, las cuotas han cumplido su cometido de promover la participación, pero sin alcanzar efectividad en la representación debido a una multiplicidad de factores mencionados en el estudio.

Durante el desarrollo de la investigación, muchos de los entrevistados hicieron referencias a prácticas poco democráticas, como es el ejercicio de

la triple concurrencia de la cuota; es decir, que a una misma persona se le asignan las tres cualidades de las cuotas, razón por la cual una misma candidata representa a su organización con la cuota de género, pueblos indígenas y jóvenes. Además, se evidencia que los sectores “beneficiados” por las cuotas en cuestión son usualmente ubicados, por los partidos y organizaciones políticas, al final de las listas. Esto genera que sus posibilidades de alcanzar una representación efectiva sean casi nulas. A esto se le suma actos de acoso y violencia política por parte de ciudadanos y candidatos hacia las personas que integran las distintas cuotas electorales. La discriminación y exclusión a estos sectores no se ha eliminado gracias a la aplicación de las cuotas.

La metodología empleada para esta investigación es de enfoque mixto, teniendo en cuenta tanto métodos cuantitativos como cualitativos. En el caso de los primeros, se emplearán las cifras disponibles y brindadas por la ONPE para medir el nivel de participación, incidencia, número asignado y capacidad para ser elegidos por parte de los ciudadanos que son objeto de las cuotas.

En cuanto al método cualitativo empleado, se realizó un *process-tracing* sobre la forma en que se concibió la implementación de las cuotas electorales y cómo los partidos las aplican en sus procesos de selección de candidatos. Estas dos perspectivas de estudio brindarán un marco de análisis mucho más amplio, así como la posibilidad de considerar una mayor cantidad de variables y procesos.

La presente investigación se encuentra compuesta por cinco apartados relacionados entre sí. El primer capítulo, “Acciones afirmativas y cuotas electorales: una aproximación a su estado actual”, contiene un balance académico sobre las principales investigaciones en materia de acciones afirmativas y cuotas electorales. El balance contempla los distintos estudios realizados en América Latina, donde, en especial, la cuota de género ha sido motivo de diversos análisis que buscan mejorar su eficacia. En el caso peruano, la mayoría de investigaciones revisadas se proyectan a comprender los retos que suponen la implementación de las cuotas, siendo la de género y de pueblos indígenas las más estudiadas. En el caso de la participación política de los jóvenes, los estudios se han orientado a analizar los movimientos sociales en los que estos han sido protagonistas, mas no sobre la implementación de la cuota electoral. En la segunda sección de este capítulo, se ensayan propuestas teóricas para comprender conceptualmente el fenómeno que representa el sistema de cuotas electorales.

El segundo capítulo, “La cuota de género: análisis de su alcance, dificultades y perspectivas a futuro”, desarrolla un exhaustivo análisis que inicia con las diversas movilizaciones de mujeres en busca del reconocimiento de su derecho al voto y la fuerte influencia externa de este movimiento en el caso peruano. Además, incluye un estudio sobre la presencia de mujeres en distintos niveles de la política peruana, hasta llegar a la etapa de implementación de la cuota electoral. El capítulo concluye con aportes y recomendaciones críticas que buscan una mayor igualdad de oportunidades en la participación de mujeres en la política. Todo ello en el marco del nuevo proceso de reforma electoral planteado y desarrollado en el 2019.

El tercer capítulo, “Participación política electoral de los pueblos indígenas del Perú”, analiza la participación de este sector de la ciudadanía y el fuerte debate promovido por la corriente indigenista, que incitó una suerte de tutelaje sobre los pueblos originarios restringiendo su capacidad de participación. La discusión generada a finales del siglo XIX respecto al derecho del voto indígena funciona como derrotero para comprender los factores de exclusión política de este importante sector de la sociedad. Para ello, se analizan los resultados de las Elecciones Regionales y Municipales 2006, 2010, 2014 y 2018 respecto a la participación y representación de los pueblos indígenas con la aplicación de las cuotas electorales.

El cuarto capítulo, “La cuota joven: su inesperada inserción en la política peruana y sus resultados”, describe las dinámicas políticas generadas como resultado de la implementación de las cuotas electorales entre los jóvenes, y se analizan los resultados e impactos que ha generado esta medida de acción afirmativa. Asimismo, se realiza una pequeña reflexión sobre esta categoría, la dificultad al intentar definirla y el proceso por el cual se implementó esta cuota.

Finalmente, se presentan las conclusiones del estudio, coincidiendo en la necesidad de la promoción política mediante un sistema de cuotas, pero reafirmado su existencia transitoria hasta alcanzar mayores medidas de inclusión para los sectores menos representados. La investigación realizada a través de los métodos ya mencionados también concluye la necesidad de la formulación de reformas electorales que se centren en mejorar la participación tanto representativa como sustantiva de mujeres, jóvenes e indígenas. Se entiende entonces que la inclusión de estos sectores supondrá un impacto positivo en la democracia peruana.

Se espera que la presente investigación genere un aporte académico que ayude a comprender el funcionamiento, la eficiencia y las dificultades asociadas a la participación política mediante el empleo de las cuotas electorales. Asimismo, que los resultados de este trabajo sirvan de insumo para mejorar las condiciones de participación política de los sectores con menor oportunidad en la sociedad. Es así que este documento es una apuesta por la inclusión social con enfoque de género, intercultural y generacional, sobre el cual deben orientarse nuevos diseños políticos que permitan una auténtica representación.

Los autores



Primera mujer sufragista en América Latina



ACCIONES AFIRMATIVAS Y CUOTAS ELECTORALES: UNA APROXIMACIÓN A SU ESTADO ACTUAL

I.1. Las cuotas electorales: un estado de la cuestión

Las acciones afirmativas como las cuotas electorales, introducidas en la década de 1990 en América Latina, cuentan ya con un promedio significativo de años aplicándose en los sistemas electorales de la región. En el Perú, la adopción de las leyes de cuotas se ha realizado de manera progresiva. Primero con la introducción de la cuota de género en las listas parlamentarias para luego replicarse también a nivel subnacional (regiones y municipios). Asimismo, en el país se implementó, sumándose a la cuota de género, la cuota joven e indígena, cuyo alcance es regional y municipal. Estas políticas tienen como objetivo promover el acceso al Parlamento y consejos regionales y locales de los grupos ya mencionados (mujeres, jóvenes y nativos).

En consecuencia, las investigaciones sobre las cuotas electorales se han centrado, tanto en la región latinoamericana como en el Perú, en los efectos creados por estas en el sistema electoral y las posibilidades de reforma. Así, la academia ha producido estudios haciendo uso de distintos métodos y técnicas de recolección de información. Aunque gran parte de estos análisis se centran en la cuota de género, pues esta figura se emplea en la mayoría de países de la región, existen también investigaciones aplicadas solo al caso peruano sobre los efectos de la cuota joven y nativa.

De esta manera, es posible identificar varias líneas de investigación relevantes sobre las acciones afirmativas. Una de estas centra su estudio en la relación entre los sistemas electorales y las cuotas, puesto que son estos los que facilitan o no el ingreso al poder de determinados grupos. Mientras que otros se enfocan en los efectos de las cuotas electorales luego de su aplicación y en la identificación de deficiencias y las posibles reformas que se puedan realizar. En los siguientes apartados se ha realizado un recuento de los principales aportes en la investigación sobre estas tres cuotas electorales: género, joven e indígena.

1.1.1. Participación política de las mujeres: los principales estudios sobre la cuota de género

La participación de las mujeres en la vida política ha transitado por un extenso camino de luchas por el reconocimiento de sus derechos. Los distintos movimientos feministas han buscado mediante sus demandas un trato igualitario para varones y mujeres empezando por el reconocimiento de una ciudadanía igualitaria. Es así que las primeras investigaciones asociadas a la participación de las mujeres en política siempre están vinculadas al reconocimiento de sus derechos ciudadanos.

De esta forma, la investigación de ROISIDA AGUILAR (2003), quien realiza un análisis sobre el proceso legislativo para el reconocimiento de ciudadanía de las mujeres y de las primeras organizaciones feministas para la lucha del reconocimiento de sus derechos, demuestra que la idea de igualdad se ha dado de manera tardía. Además de ello, AGUILAR muestra un panorama social de las primeras actoras electorales y de los papeles que jugaron en un nuevo contexto social y político de reconocimiento.

Si bien la autora se enfoca en el inicio de la participación ciudadana de la mujer, también llama al análisis sobre el contexto en que se produce este reconocimiento. En consecuencia, existe aún un debate sobre si este derecho fue otorgado por un tema de estrategia electoral o se encontró circunscrita en la idea de la igualdad entre ambos sexos.

Por su parte, KAREN POULSEN (2018) grafica de manera amplia la influencia de los primeros movimientos reivindicatorios en Europa y Norteamérica como parte de la respuesta a la creación de leyes elaboradas para varones a

las cuales las mujeres tenían que ceñirse y que a la vez las desconocían como ciudadanas. Luego, estos movimientos repercutieron en América Latina en la toma de conciencia sobre el sufragio, la igualdad y la equidad en la vida política y social. Así, Ecuador fue uno de los países pioneros de la región en decretar el sufragio femenino, seguido de Uruguay, Brasil, Argentina, Chile, Bolivia, México, Colombia y Paraguay.

Para el caso peruano, POULSEN (2018) analiza el reconocimiento del voto a las mujeres en el año 1955, cuestionando este hecho, pues, según la autora, su motivación partía de una estrategia política de los intereses del presidente Odría y no de una lucha por la igualdad. Además, POULSEN (2018) precisa que el reconocimiento del derecho al voto de las mujeres no fue una concesión del gobierno de turno, sino el resultado de una lucha constante por parte de las mujeres para el reconocimiento de sus derechos. Este primer logro es un hito en la historia política de las mujeres peruanas, pues a partir de ello se iniciaría su participación como candidatas.

El incremento de la participación política de la mujer estuvo acompañado de medidas de acción afirmativa que buscaban promover mayor representación en las distintas instancias de gobierno. Fue así que, desde 1997, en el Perú se comenzó a emplear la cuota de género para incentivar la participación de las mujeres. No obstante, existen diversas investigaciones que presentan una postura crítica respecto al sistema de cuotas; por ejemplo, FRANCESCHET (2008), cuestiona el mecanismo de las cuotas de género, como parte de la respuesta a la problemática de representatividad política. Su estudio posee dos perspectivas: la primera se basa en realizar un análisis comparativo sobre los tres tipos de representación que se dan (descriptiva “presencial”, sustantiva “actúan para” y simbólica “percibidas”), resaltando la representación sustantiva y la simbólica como las que tienen mayores probabilidades para que las legisladoras promuevan los intereses políticos de las mujeres, ya que estos están matizados por otros aspectos (definiciones alternativas) como identidad, origen étnico, clase, orientación sexual, etc. (representación de minorías). Y la segunda parte del texto se centra en los factores sociales que permiten que se empoderen e incentiven a las mujeres a asumir los temas de género en pos de los derechos de la mujer.

Por consiguiente, la falta de claridad conceptual de lo que son los intereses de las mujeres justifica, más que debilita, el tema de la representación

descriptiva de las mismas y, por extensión, el argumento para las cuotas de género. (FRANCESCHET 2008: 65).

Sobre este tópico, CLARA ARAÚJO (2008) analiza las debilidades y los vacíos de la normativa que se producen dentro del sistema electoral brasileiro. Su estudio considera que el mecanismo de una lista cerrada con alternancia sería una estrategia más favorable para la elección de mujeres. Esto debido a que en la lista abierta se mantiene un carácter individualista, generando una competencia reñida en la campaña electoral, lo que, por consiguiente, involucra un debilitamiento en los partidos políticos.

Han identificado la fragilidad normativa de la ley como una de las principales responsables por el no cumplimiento de los porcentajes mínimos de cuotas para las candidaturas en el país. Esto es porque la ausencia de sanciones no obliga a los partidos a invertir y a generar estrategias anteriores que posibiliten el reclutamiento de más mujeres como candidatas. (ARAÚJO 2008: 134).

El trabajo de GALLO, SAMPLE & SCHMIDT (2008) también examina los factores que afectaron el éxito de las candidatas mujeres dentro del sistema de listas abiertas con “voto preferencial doble y opcional”, argumentando que se reduciría esta desventaja si el elector tuviera la concepción de equidad al votar.

Bajo la misma línea, la investigación de CUEVA HIDALGO, FREIDENBERG & UCHUYPOMA (2018) realiza un análisis comparado de la competencia política que se produce entre varones y mujeres. Además, este estudio señala las dificultades que se presentan ante el monopolio del poder masculino, el cual depende del apoyo de los líderes y grupos dominantes de sus partidos.

Como es de suponer, las características del sistema electoral determinan de manera directa la forma de acceso al poder por parte de los candidatos. En el caso de las cuotas de género –medidas de acción afirmativa más estudiadas que sus pares joven e indígena–, estudios iniciales apuntaban a la existencia de una relación positiva entre la representación proporcional y la mayor presencia de mujeres en el Parlamento (DUVERGER 1956). No obstante, investigaciones posteriores demostraron con suficiente evidencia la existencia de ciertas condiciones en el sistema electoral que fortalecen la aplicación de las cuotas electorales.

Así, el sistema electoral es una variable determinante para el grado de acceso que las candidaturas femeninas poseen (FREIDENBERG & LAJAS 2015; NORRIS 1985). El tipo de lista, la magnitud de la circunscripción y el *enforcement* de la cuota son aspectos que influyen en una cuota fuerte o débil. Sobre esto, CAMINOTTI & FREIDENBERG (2016) apuntan que un diseño de cuota de género fuerte supone un porcentaje alto de exigencia de mujeres en las listas, aplicada a la fórmula completa (tanto candidaturas titulares como suplentes), con mandato de posición explícito y claro, *enforcement* (monitoreo, control y sanciones fuertes por no cumplir la cuota) y ausencia de válvulas de escape que faciliten el incumplimiento de la ley de cuotas (como la celebración de primarias para seleccionar candidaturas).

Por su parte, las investigaciones vinculadas a los análisis de los efectos producidos por las cuotas se diferencian una de la otra con respecto al ámbito analizado. Aunque la mayoría coincide en que la introducción de estas ha supuesto un mayor acceso de las mujeres al poder político. Como presenta el análisis de los datos recolectados en el GLOBAL STATE OF DEMOCRACY, en 1997, solo el 3% de los países tenían más del 30% de mujeres en la cámara baja, mientras que en el 2017 ya eran el 28% de países. Asimismo, los índices de igualdad de género en América Latina se han incrementado dramáticamente en los últimos 42 años. En la medición de un índice que va de 0 a 1 donde 0 representa el más bajo logro y 1 el más alto, la región ha pasado de 0.33 en 1975 a 0.65 en el 2017 (IDEA INTERNACIONAL 2019).

De la misma forma, la investigación coordinada por FREIDENBERG, CAMINOTTI, MUÑOZ-POGOSSIAN, & DOŠEK (2018) analiza desde distintos enfoques y perspectivas la aplicación de la cuota de género en América Latina. Los estudios de esta publicación se destacan por dividir el impacto de las cuotas entre el nivel nacional y subnacional, y realizar un análisis desde los enfoques cuantitativos y cualitativos sobre cada caso en cuestión.

1.1.2. El intercambio generacional en la política: los estudios sobre la cuota joven

En el caso de la cuota joven, su discusión teórica ha sido vinculada a la participación política de este sector y las medidas que se realizan, desde las políticas públicas, para incluir a los jóvenes en las decisiones políticas. De esta forma,

la participación política de los jóvenes resulta un tópico importante a analizar debido a que este sector es capaz de modificar no solo la oferta política, sino también el discurso de los candidatos que buscan atraer su voto. El progresivo aumento de este sector participando en la política, sea como candidatos o votantes, supone un recambio generacional y, en consecuencia, un recambio de ideas y manera de entender la política (SANZ 2003).

Sobre este punto es importante destacar ciertas características particulares de los jóvenes. Como ALVARADO & VOMMARO (2010) sostienen, la influencia de los jóvenes en la política es notable aunque esta varía con respecto al contexto político y cultural. Sin embargo, el análisis de la participación de este sector en la política sigue transitando entre la “despolitización” y la “estatización”.

De esta forma, al analizar la participación política de los jóvenes se pone a su vez en debate dos perspectivas diferenciadas, sino opuestas. La primera presume que los jóvenes muestran una gran apatía con respecto a la política debido al desprestigio de la misma, mientras que la segunda argumenta que el interés y la participación aún no han desaparecido del todo. Sobre este punto, NORRIS (2004) destaca que la política ha cambiado dramáticamente debido a factores como la globalización, el desarrollo tecnológico de los medios de comunicación y los cambios en la agenda pública. Debido a este constante dinamismo, los conceptos teóricos que han manejado la Ciencia Política y las disciplinas afines sobre el poder y la política no pueden permanecer estáticos, por lo que el análisis de la participación juvenil no debe centrarse exclusivamente en la participación partidaria.

Así, investigaciones como las desarrolladas por CUBIDES, BORELLI, & UNDA (2015) se centran en el análisis de la política juvenil, pero entendiendo ciertos aspectos homogéneos dentro de esta, tales como la desobediencia al régimen instituido, el antimilitarismo, entre otros. Por su parte, otros estudios se enfocan en el impacto que generan los movimientos juveniles en la política. Sobre este aspecto, estudios como el de VOMMARO (2015) destacan las características de los movimientos juveniles en relación con los procesos políticos por su 1) capacidad organizativa y de movilización, 2) gran visibilidad pública, 3) expansión de las políticas públicas de juventud, 4) renovadas formas de participación y 5) interés mediático, político y académico.

La literatura sobre este aspecto también se ha centrado en distinguir las formas en que la participación política juvenil crea una noción básica de ciudadanía en este sector. Las organizaciones juveniles se destacan como espacios sociales de comunidad que se apoyan en el reconocimiento y aceptación de estructuras, objetivos e intereses colectivos. Como es de esperar, muchas de estas se basan en instituciones formales como los partidos políticos, pero también se constituyen tomando como referencia intereses compartidos como grupos culturales y musicales (GARCÉS MONTOYA 2010).

Los estudios también se han centrado en la influencia de estos grupos dentro de los partidos políticos. La participación juvenil en partidos políticos tradicionales define, en muchas ocasiones, los objetivos de la organización en cuestión. Las militancias juveniles y su relación con la política partidaria clásica son aún objeto de estudio en países como Argentina o Brasil. En definitiva, la intervención de todo este sector en la política determina la oferta electoral y fuerza a los partidos políticos a generar un discurso de acuerdo con las nuevas demandas (GERMÁN 2018).

Por su parte, estudios enfocados en las cuotas electorales en el Perú escasean. Algunas investigaciones realizadas por los organismos electorales pertinentes destacan la cuota de género y joven a nivel subnacional.¹ Usualmente estos análisis constatan el progreso de la participación de las personas a las que se dirige la cuota.

I.1.3. Los pueblos indígenas y la participación política: aproximaciones a los estudios sobre la llamada cuota indígena peruana

Los estudios sobre la participación política indígena son de larga data, sin embargo, la mayoría de estos se han orientado a comprender la participación de este sector desde los movimientos sociales que los han proyectado a fortalecer liderazgos individuales y, en algunos casos, alcanzar cargos de representación (ABAD GONZÁLEZ 2003; PAJUELO TEVES 2006, 2007; RÉNIQUE 2004; SURALLÉS 2011, entre otros). Por otra parte, se debe tomar en consideración que la participación electoral de los pueblos indígenas es un hecho reciente que ocurre

¹ La investigación de Martha Vicente Castro en el DT 18 titulado: "Nuevos actores en el mapa político., La cuota de género y la cuota de jóvenes en las Elecciones Regionales y Municipales de 2006" publicada el 2008 por la ONPE.

con la promulgación de la Constitución Política del Perú de 1979, en la cual se reconoce el derecho universal al voto, suceso que generó un incremento considerable en el padrón electoral (SÁNCHEZ & VALENZUELA 2017). Antes de ello, la participación de los pueblos indígenas se encontraba restringida, así lo sugiere AUCIA DEL ÁGUILA cuando explica que durante el siglo XIX se hacía ejercicio de una *ciudadanía corporativa*: “[...] salidas legales caracterizadas formalmente por enunciados con diferentes alternativas (no uno ni un conjunto de requisitos aplicables a todos), que buscaban restringir, pero al mismo tiempo, incorporar sectores sociales diferenciados” (2011: 92).

Además, se debe precisar que la llamada cuota nativa o cuota indígena empezó a regir en el Perú desde el 2002 (ONPE 2011), por lo que las investigaciones son escasas. No obstante, existe un interesante número de trabajos que dan cuenta del funcionamiento de la cuota electoral que promueve la participación de los pueblos indígenas. Si bien es cierto que esta iniciativa ha logrado que la participación de los pueblos indígenas en los procesos electorales sea mayor, no se ha conseguido que alcancen de manera significativa cargos de representación nacional y subnacional.

Al respecto, las investigaciones de ENITH PINEDO (2011, 2015) desarrollan una fuerte crítica al carácter pernicioso de la cuota indígena, pues, para la autora, al no existir mandatos de posición en la ubicación de las listas, los candidatos son ubicados en puestos en donde no tienen la oportunidad de alcanzar cargos, es decir, son parte de una competencia desigual. La autora señala, además, que en el Perú existe un grave problema de definición de la categoría indígena, pues si bien existe reconocimiento jurídico a los pueblos indígenas, la identificación es compleja. Según su estudio, las primeras implementaciones de la cuota indígena presentaron el problema de la identificación de quién era indígena y quién no:

[...] regulatoriamente, en Perú se distingue entre comunidades campesinas y comunidades nativas, habiéndose asumido socialmente como indígenas únicamente a los segundos, quienes son, en la lógica seguida en el país, los originarios de la selva. Por su parte, el campesino es el indígena originario de la sierra y es a quien se le atribuye la debilidad o ausencia de autorreconocimiento aludida líneas arriba. Ahora bien, como es de suponer, esta distinción constitucional, que en realidad se deriva de la ley, ha terminado

confundiendo denominaciones y etiquetas y sus significados, y esta confusión ha servido como argumento para relativizar los derechos específicos de los pueblos indígenas. (PINEDO 2015: 230)

Esta dificultad generó que, en los primeros procesos electorales en los que se implementó la cuota indígena, la mayoría de las circunscripciones electorales se encontraran ubicadas en la Amazonía. Es decir, existieron inconvenientes significativos para el reconocimiento de los pueblos indígenas de la zona andina. La autora finaliza señalando que el reconocimiento de nuevas circunscripciones indígenas por parte del Jurado Nacional de Elecciones supuso un avance importante en el tratamiento del principio de igualdad, aunque persisten las dificultades al definir quién es indígena.

Por otro lado, OSCAR ESPINOZA (2012) analiza las dificultades que presenta el sistema de cuotas electorales en los pueblos indígenas haciendo énfasis en la reducida eficacia de este, pues, para el autor, el sistema de cuotas no ha garantizado mayor representación. Es decir, si bien las medidas de discriminación positiva promueven la participación, no se ha conseguido que los candidatos alcancen cargos de elección popular. Señala, además, que la cuota genera fraccionamiento al interior de las organizaciones indígenas debido a la competencia que se produce entre candidatos que dejan de lado la agenda indígena. En esa línea, ARAGÓN (2012) analiza el perfil de los electores indígenas sobre la base de una encuesta que realizó el JNE para conocer el perfil del elector peruano, y encontró indicios suficientes para establecer un perfil, aunque este se destacó por no diferir de manera significativa de los ciudadanos no indígenas.

El trabajo de MARITZA PAREDES (2015) desarrolla un estudio sobre la aplicación de la cuota indígena en cuatro provincias del país, dos amazónicas y dos andinas, buscando establecer similitudes y diferencias de la participación política indígena. Sin embargo, la autora identifica un factor común relacionado con el uso de esta medida de acción afirmativa: “La cuota nativa puede ser un instrumento efectivo de promoción de la representatividad indígena. Sin embargo, todo parece indicar que este instrumento no es el decisivo en el logro de una representación política indígena sustantiva” (PAREDES 2015: 113). Además, señala que el acceso a cargos de representación se encuentra en función del fortalecimiento de las organizaciones indígenas de base,

es decir, que existe una relación en la que a mayor presencia e influencia de las organizaciones indígenas existe mayor probabilidad de acceder a un cargo de representación por parte de los candidatos. Para ello el estudio de PAREDES compara las dinámicas de las provincias de Espinar y Tambopata (alta representación) con las provincias de Quispicanchis y Manu (baja representación) e indica lo siguiente:

En Tambopata se ha establecido un pacto entre un partido político y líderes indígenas, sostenido en la articulación entre el COINBAMAD, la FENAMAD, la AFIMAD y las comunidades nativas. En Espinar, una alianza entre la FUCAE y la FUDIE, que se enfoca en el conflicto minero, ha impulsado el gobierno municipal del periodo 2011-2014. El fortalecimiento de las bases puede verse en la institucionalización de organizaciones como la FUCAE o el FUDIE en Espinar, o el COINBAMAD en Tambopata.

En cambio, cuando la organización es débil, la instrumentalización es mayor, aunque su nivel depende de la trayectoria de los líderes. Los casos de Quispicanchis y el Manu nos muestran que, en las provincias con bajos niveles de organización de base, donde se ha aplicado la cuota nativa, tiende a prevalecer una lógica instrumental entre las organizaciones políticas y los candidatos indígenas. (PAREDES 2015:133).

La evidencia presentada por este estudio permite afirmar que, si bien la cuota es un incentivo a la participación política indígena, se debe precisar que esta solo genera resultados exitosos cuando las organizaciones se encuentran fortalecidas e integradas. En complemento a ello, surge la propuesta de la tesis de Ríos (2015), quien sostiene que la cuota indígena es un caso excepcional, pues si bien existen otras cuotas étnicas en materia laboral o educativa en otros países, en el caso peruano se aplica esta medida de acción afirmativa en el ámbito de lo político. Sin embargo, la autora, al igual que PAREDES (2015), coincide en que es necesario que esta participación se consolide con el apoyo de las bases de las organizaciones políticas en cuestión.

1.2. Las cuotas electorales, definición y efectos en el sistema electoral

1.2.1. Las acciones afirmativas

El valor central de todo sistema democrático es la igualdad. Este tiene la tarea de crear instituciones imparciales en la esfera pública y en la sociedad civil en las que lucha por el reconocimiento de las diferencias (LANEGRA, 2012). Así, la democracia se caracteriza por ser un sistema de gobierno cuyo principal objetivo es la representación equitativa de sus ciudadanos. Son estos los que presentan intereses y demandas que son canalizadas por medio de partidos políticos y representantes, los cuales son elegidos democráticamente y generan políticas para atender estos pedidos.

La representación puede ser entendida como la reproducción de las características sociales y políticas de los representados en los representantes (VICENTE 2008). Esto es lo que se reconoce como una *representación espejo*, de acuerdo a COTTA (1994) o *representatividad, semejanza o similitud*, según SARTORI (2002). Al mismo tiempo, y como se ha mencionado, la representación también se refiere a la canalización de las demandas e intereses de los representados en políticas públicas (VICENTE 2008).

No obstante, es necesario considerar que no todas las personas han gozado (y gozan) del mismo grado de representación y participación en la esfera pública. Existe una correlación entre las condiciones de desigualdad y pobreza, sus características étnicas y el grado de participación. Estos primeros elementos se encuentran también ligados a prácticas de discriminación que ha promovido a su vez una sistemática exclusión.

De esta forma, los primeros intentos de establecer un sistema democrático definían al ciudadano diferenciándolo por su sexo, edad, posición social y económica. El voto, protagonista principal de la democracia, excluía a mujeres, analfabetos, indígenas y, en algunos casos, ciudadanos sin recursos económicos. Asimismo, América Latina no fue ajena a procesos de exclusión de la ciudadanía del juego democrático. No obstante, la incorporación del voto femenino en la región durante la primera mitad del siglo XX supuso un catalizador para el reconocimiento de otros sectores. Así, las restricciones como la racial, económica, de nivel de instrucción y social también fueron discutidas

y disueltas dando paso a la universalidad del voto y la completa participación política.

Sin embargo, a pesar del avance que supuso la universalidad del voto, esto no se tradujo en una mayor participación política sustantiva. Al contrario, gran parte de los sectores históricamente discriminados continúan siendo marginados dentro de partidos y organizaciones políticas donde su capacidad de participación y de decisión es mínima. La exclusión, discriminación o incluso la violencia de tipo política contra mujeres, indígenas y jóvenes que desean participar en la esfera pública se encuentran aún presentes en las democracias. Es esta desigualdad la que produce que no todas las personas puedan competir en las mismas condiciones para hacer efectivo su derecho a ser elegido o elegida para ejercer cargos públicos (FREIDENBERG *et al.*, 2018).

Todo esto motiva a la necesidad de desarrollar mecanismos que disminuyan la desventaja social y económica y que, al mismo tiempo, promuevan la participación política de los sectores históricamente excluidos (LANEGRA 2012). La lucha de estos sectores ha supuesto entonces también la lucha por una igualdad en el ámbito político. Bajo este punto, el concepto de igualdad se orienta a eliminar diferencias, privilegios aristocráticos, riqueza capitalista, poder burocrático, supremacía racial o sexual (WALZER & RUBIO 1993).

De esta manera, para poder superar estas barreras, diferentes gobiernos implementaron instrumentos legales que promoviesen la participación política. Algunas de estas estrategias más conocidas y empleadas para incorporar a grupos menos favorecidos son las medidas de acción afirmativa y del principio de paridad. Estas pueden ser definidas como mecanismos que parten de la premisa de que las relaciones desiguales existentes en las sociedades inciden también en el sistema político y por tanto deben ser modificadas (JARAMILLO 2019).

Específicamente, la Comisión Norteamericana de Derechos Civiles define a la *acción afirmativa* como cualquier medida cuyo objetivo se encuentra más allá de la finalización de las prácticas discriminatorias y adopta medidas que corrigen o compensan discriminaciones presentes o pasadas, o se orienta a impedir la reproducción de estas prácticas a futuro (SANTIAGO 2007). Aunque no se debe confundir las *acciones afirmativas* con las medidas de igualdad social o prestaciones diferenciadas que caracterizan a los países con un modelo de Estado Social de Derecho (ESPIÑO 2012). Si bien ambas son similares, pues implican tratos formalmente desiguales o diferenciados, la distinción

entre estas reside en el público objetivo. Las acciones afirmativas se centran en los derechos que tienen los grupos discriminados. Por otro lado, las medidas de igualdad social se refieren a individuos en situación de inferioridad social, independientemente de su sexo, raza u otro criterio que los identifique (GIMÉNEZ GLUCK 1999).

El origen del uso de las acciones afirmativas (*affirmative action*), conocidas de esta manera en el derecho constitucional estadounidense o acciones positivas en el ámbito europeo, se relaciona con la lucha contra la discriminación racial y las desigualdades materiales producto de estas (ESPINO 2012). Con el tiempo, también se incluirían otros criterios de discriminación grupal como el sexo, la religión, entre otros (BARRERE UNZUETA 1997).

Es posible reconocer ciertas características de las acciones afirmativas, conocidas también como discriminación positiva. Las cuales se presentan a continuación:

1. Son medidas extraordinarias.
2. Tienen una duración limitada hasta que estas cumplen su objetivo.
3. Su finalidad es la integración y reconocimiento de sectores históricamente discriminados.
4. No pueden tener como objetivo la discriminación directa y negativa.

Por su parte, PINEDO (2010) realiza una clasificación de las formas en que se produce la discriminación inversa. Esta se divide en:

1. Discriminación inversa en estricto: conocida también como cuota rígida. Este tipo de medida no toma en cuenta factores que no sean otros que los recogidos en la cláusula específica de no discriminación, posibilitando una desproporción entre el beneficio de la medida y el daño producido a terceros.
2. Discriminación inversa racionalizada: conocida como cuota flexible. En este tipo de discriminación, la pertenencia a un grupo excluido es uno de los factores más importantes a tener en consideración y no el centro de toda la medida.

Entonces, es posible afirmar que las cuotas electorales o cuotas de participación son una forma de acción positiva, cuyo objetivo es garantizar la

efectiva integración del sector al que se dirija en cargos electivos de decisión de los partidos políticos y el Estado (BAREIRO & SOTO 2000). Las cuotas seleccionan a ciudadanos que han sido excluidos del sistema político para puestos en instituciones de gobierno y garantizan que estos no queden marginados de la vida política o tengan una presencia decorativa. Así, se contrarrestan los sesgos para asegurar o acelerar el acceso a cargos de decisión política de estos grupos (JOHNSON & MORENI 2009). Este tipo de regulaciones son una especie de vía rápida para conseguir la igualdad y son las políticas más difundidas (FREIDENBERG & LAJAS GARCÍA 2015).

De esta manera, las cuotas electorales buscan asegurar que su público objetivo cuente al menos con una “minoría decisiva” del 30 al 40%. Pero es necesario reconocer que estas medidas son de carácter temporal. Es decir, se encuentran presentes hasta que las barreras que impiden el acceso de estos sectores a las que se dirigen sean eliminadas (DAHLERUP 2002). No obstante, su aplicación depende también de otros elementos como la disposición que tienen los dirigentes partidarios para abrir espacios de decisión y candidaturas, y el contexto en donde se ejecuta la cuota. El público en el que se centra esta medida solo podrá gozar de una efectiva participación si logra penetrar las estructuras de los partidos políticos (PESCHARD 2002).

Las cuotas electorales pueden dirigirse a distintos y diferentes grupos, pero todos estos deben compartir un grado de exclusión política, lo que explica la necesidad de aplicación de esta medida. La cuota electoral más conocida es la de género, que asegura un mínimo de participación de mujeres o varones en la política. Otro tipo de cuotas están dirigidas a los ciudadanos indígenas, jóvenes, discapacitados, afrodescendientes, entre otros.

Otra clasificación de los tipos de cuotas la realiza PESCHARD (2002), que toma en cuenta el grado de acción de la medida. De esta forma, las cuotas se dividen de la siguiente manera:

- a) Constitucionales: las cuotas se consagran como parte de la Constitución.
- b) Legislativas: las cuotas se establecen en las leyes electorales u otro tipo de leyes a favor de la participación.
- c) Dentro de los partidos políticos: que establecen el uso de las cuotas electorales dentro de sus procesos de selección interna.

A partir de esta clasificación, las modalidades reconocidas de las cuotas electorales son:

- a) Obligatorias: El porcentaje se encuentra establecido en la ley de manera forzosa y se contemplan sanciones en caso de incumplir estas medidas.
- b) Indicativas: el porcentaje puede o no encontrarse establecido, pero se deja a discrecionalidad su aplicación.

Las cuotas promueven una equidad mínima para que la representación de todos los sectores de la ciudadanía sea efectiva. Sin embargo, y a pesar de este objetivo, la aplicación de tales medidas ha producido diferentes resultados que varían de acuerdo al contexto político, el sistema de partidos y el ordenamiento electoral. Y es que no es una coincidencia que los Estados con altos niveles de diputadas mujeres (Suecia, Dinamarca, Finlandia y Países Bajos) tengan, todos, sistemas electorales proporcionales, y aquellos países con los niveles más bajos en Europa (Italia, Reino Unido, Francia y Grecia) cuenten con sistemas proporcionales debilitados o sistemas mayoritarios (PARLAMENTO EUROPEO 1997).

Sobre este punto, es necesario resaltar que una efectiva aplicación de las cuotas electorales depende de distintos elementos. Esto porque, no basta que el sistema electoral contemple sanciones en caso del incumplimiento de las cuotas electorales, sino también es necesaria la disposición de los dirigentes por abrir espacios de decisión y candidaturas al sector al que se dirijan estas medidas. De no cumplirse estas condiciones, la participación descriptiva no logra traducirse en participación sustantiva.

Aunque algunas investigaciones apuntan a que la introducción de mecanismos de acción afirmativa ha supuesto una mejora en la representación, las cuotas son una condición necesaria pero no suficiente. Como señalan CAMINOTTI & FREIDENBERG (2016), al detallar el caso de la cuota de género, todo tipo de medidas de acción afirmativa deben estar acompañadas de una serie de características que las convierta en una “cuota fuerte”.

El diseño ideal de esta “cuota fuerte” supone un porcentaje alto de exigencia (umbral), aplicada a la fórmula completa (candidaturas titulares y suplentes), con mandato de posición explícito y claro, *enforcement* (monitoreo, control y sanciones fuertes por no cumplir la cuota) y ausencia de válvulas

de escape que faciliten el no cumplimiento de la ley de la cuota (CAMINOTTI & FREIDENBERG 2016). Sobre lo último, las válvulas de escape pueden ser definidas como mecanismos que emplean los partidos políticos para no cumplir o justificar legalmente el no cumplimiento de las cuotas electorales. Por ejemplo, elecciones internas sin la participación de mujeres (FREIDENBERG & LAJAS GARCÍA 2015).

Otras consideraciones que afectan el grado de cumplimiento de las cuotas electorales son la magnitud del distrito y el tipo de diseño electoral. En el caso del primero, investigaciones sobre este aspecto demuestran que mientras más grande es la circunscripción, mayores las oportunidades de que sectores que ocupan los porcentajes propuestos por las cuotas encuentren una representación efectiva. Esto se debe a que en estos distritos las posibilidades de conseguir un puesto de poder se elevan ante el alto número de cupos (ARCHENTI & TULA 2007). La efectividad de la cuota también depende del porcentaje solicitado, la obligatoriedad de su cumplimiento, las sanciones consideradas en caso estas no se cumplan, el distrito electoral, el orden de las candidaturas, la competitividad y la frecuencia de las elecciones, y el contexto social en donde estas se aplican (FERNÁNDEZ PONCELA 2011).

Por otro lado, existen otros factores a considerar que influyen en una deficiente aplicación de las cuotas electorales. Un peligro real identificado en contra de las acciones afirmativas se presenta cuando el proceso de selección lo ejercen los dirigentes partidarios. De esta forma, son las cúpulas del partido político, compuestas mayoritariamente por varones, quienes se muestran reacios a ceder puestos de competencia a las mujeres, jóvenes o indígenas.

En la misma línea, y como ya se ha mencionado, distintos estudios demuestran que si las cuotas electorales no se complementan con mandatos de posición, los partidos políticos terminan por excluir a los grupos a los que se dirige esta medida (CUEVA HIDALGO, FREIDENBERG, & UCHUYPOMA 2018). En los casos en donde la democracia interna partidaria no se encuentra correctamente fiscalizada, los partidos políticos, en su mayoría, asignan a los sectores minoritarios (mujeres, jóvenes e indígenas) los puestos más altos de la lista o cargos de menor importancia e impacto en la política. Incluso en legislaciones que incorporan nuevas medidas para asegurar la participación de los sectores excluidos, los partidos políticos se las arreglan para evitar que sectores minoritarios disputen el poder o cobren protagonismo en la política.

En los casos más extremos, los partidos niegan el apoyo a los candidatos beneficiados por las cuotas electorales, quitándoles financiamiento, apoyo político o marginalizando su participación. La exclusión continúa incluso una vez que asumen cargos políticos. En México existen casos reportados de candidatas electas a las que se les obliga a renunciar para ser sustituidas por suplentes varones. En el Perú, las concejeras municipales electas terminan por realizar la labor de secretarías o cocineras (ESPINO 2012). La violencia y el acoso político, sobre todo a las mujeres, también son variables que deben ser consideradas. Como menciona DOŠEK (2018), no es sorprendente que las minorías sean tan reacias a participar en la política nacional o subnacional, pues en el contexto latinoamericano predomina la discriminación y el machismo. Las historias de acoso y violencia política, estereotipos y prejuicios hacia las minorías es una terrible constante en la arena política de la región.

1.2.2. Las cuotas electorales en América Latina y su primer paso: la cuota de género

Las primeras regulaciones vinculadas a la participación política empezaron con la inclusión de las mujeres en la política. El acceso de este sector al voto supuso también su apertura en la política y su participación activa en cargos de poder. Así, en la región, el primer país que reconocería el derecho al voto femenino fue Ecuador, en 1929, seguido por Chile y Uruguay, en 1931. Luego de un proceso de luchas en toda la región, treinta años después, Paraguay y El Salvador serían los últimos en integrarse incluyendo a las mujeres en el sistema democrático en 1961 (PESCHARD 2002).

No obstante, la exclusión política de la mujer continuaría presente. Aunque las leyes electorales habilitaban su participación dentro del espacio público, partidos políticos y dirigentes, incapaces de ceder su poder, terminarían por minimizar las actividades de este sector dentro de los espacios políticos. La mujer tenía derecho al voto, pero no a una participación y competencia justa si deseaba competir políticamente. Esto sumado a un número marginal de mujeres electas en cargos de representación supuso la consideración e introducción de acciones afirmativas que aseguraran una participación mínima en los sistemas electorales de América Latina.

De acuerdo con LARSERUD & TAPHORN (2007), las cuotas de género son acciones afirmativas que buscan superar obstáculos que impiden ingresar a las mujeres en las instituciones del mismo modo que sus pares masculinos. Se entiende como cuotas de género a las medidas que buscan aumentar el número de mujeres candidatas a cargos públicos y se articulan de manera explícita (CAMINOTTI, 2015). De esta forma, como plantean FREIDENBERG & LAJAS GARCÍA (2015), la paridad califica como cuota de género si se emplea esta distinción en sentido amplio.

La cuota de género no ha estado ajena a procesos de incorporación y cambios. De acuerdo con la clasificación elaborada por FREIDENBERG & LAJAS GARCÍA (2015), es posible identificar tres olas de evolución de esta cuota en la región. La primera ola se caracteriza por los primeros intentos de incorporación de las cuotas en los sistemas electorales. Este proceso inició con el caso pionero de Argentina y la introducción de su “ley de cupos” en 1991. Esta obligó a incluir a un 30% de mujeres en las listas, pero contando también con un mandato de posición fuerte, con lo que se evitaba que las ubiquen en los últimos puestos. Los partidos que no cumplían con esta medida se encontraban imposibilitados de presentar listas (FREIDENBERG & LAJAS GARCÍA 2015).

Posteriormente, en 1996, Costa Rica y México modificaban sus leyes recomendando la introducción de mujeres en la política. Por su parte, Paraguay incorporaba cuotas electorales, y un año más tarde lo hacían Bolivia, Ecuador, Brasil, Panamá, Perú y República Dominicana. Honduras en el 2000 y México en el 2002 fueron los últimos en introducir a las cuotas de género en su legislación (FREIDENBERG & LAJAS GARCÍA 2015).

De esta manera, la primera etapa de la cuota de género se destaca por la lucha de la introducción de la medida y conseguir incrementar el número de mujeres en los cuerpos legislativos. En detalle, los porcentajes exigidos por las cuotas de género en esta etapa fueron: Paraguay al 20% (1996); Argentina (1991), Bolivia (1997), Brasil (1997), Panamá (1997), Perú (1997) al 30% y República Dominicana al 33% (1997). Costa Rica se destaca por establecer en esta primera etapa el 40% de candidaturas; mientras que, en el caso de Ecuador, la cuota se elevó de manera progresiva iniciando con un 20% en 1998 (FREIDENBERG & LAJAS GARCÍA 2015).

La segunda etapa identificada toma en cuenta un detalle no contemplado por la primera ola: los mandatos de posición fuerte. Sin estos, los partidos

políticos ubicaban a las mujeres en los últimos lugares de lista o las forzaban a renunciar en favor de suplentes varones. Países como Bolivia y México evidencian este tipo de prácticas. En el primero, la cuota no especificaba si se encontraba dirigida a titulares o suplentes, con lo que los partidos inscribían a las mujeres en estos últimos. Mientras que en México se ubicaban a las mujeres en distritos perdedores o se les reemplazaba lo antes posible por un varón (FREIDENBERG & LAJAS GARCÍA 2015).

Como es evidente, sin sanciones claras a los partidos que incumplían con la cuota, la efectividad de la misma disminuía. Así, las nuevas reformas en la región se enfocaron en aumentar el porcentaje de participación e introducir el mandato de posición. De la misma manera, se establecieron ciertas sanciones, se intentó eliminar las válvulas de escape y se trató de introducir especificaciones para que la cuota se aplique tanto a titulares como suplentes (FREIDENBERG & LAJAS GARCÍA 2015).

Finalmente, la tercera ola identificada por FREIDENBERG & LAJAS GARCÍA (2015) se caracteriza por la introducción de la paridad en el debate y en la legislación. El primer país que incorporó a la paridad dentro de su sistema fue Costa Rica (2009), seguido de Bolivia (2010), Ecuador (2009), México (2014), Nicaragua (2012) y Honduras (2017). De esta manera, las cuotas se ven acompañadas de mandatos de posición claros y sanciones en caso de incumplimiento. Aunque es necesario destacar que este tipo de políticas funcionan de mejor manera en distritos plurinominales grandes, con listas cerradas y bloqueadas y las ya mencionadas sanciones por incumplimiento (siendo las más fuertes la pérdida del registro e imposibilidad de competir).

En la actualidad, un análisis breve de los casos de aplicación de cuotas de género en América Latina demuestra ciertos patrones interesantes. La mayor parte de países de la región incorporan ya leyes de paridad y de mandato de posición para asegurar la participación femenina. Las cuotas del 30% o 40%, como se analizará en los siguientes capítulos, no han cumplido de manera efectiva su propósito, por lo que fueron acompañadas de medidas como la paridad y la alternancia.

Este tipo de políticas han tenido efectos inmediatos, siendo México y Bolivia los países con mayor presencia de mujeres en sus respectivas Cámaras de Diputados. En otros casos, como Paraguay, se ha abierto el debate sobre la Ley de Paridad Democrática que no solo incluye el espacio electoral, sino también

otros ámbitos como las autoridades en el Ejecutivo, los órganos colegiados de la administración pública o las contrataciones en el sector público (Došek 2018). En la misma línea, Venezuela realiza recomendaciones a los partidos políticos para que estos opten por la paridad, pero solo exige una composición del 40% de varones y mujeres en las listas.

Por su parte, Chile, aunque no recomienda la paridad, sí presenta otro tipo de incentivos que fomentan la participación política femenina. En las disposiciones transitorias de la Ley N.º 19884, sobre transparencia, límite y control del gasto electoral, la legislación chilena establece ciertas medidas para incentivar la participación femenina. De esta forma, la legislación determina que, en las elecciones parlamentarias de 2017, 2021, 2025 y 2029, los partidos políticos a los que pertenezcan las mujeres proclamadas electas como senadoras y diputadas recibirán 500 UF (Unidades de Fomento) por cada una de ellas. Estos recursos se usarán luego para implementar programas y desarrollar actividades que fomenten la inclusión y participación femenina. A esto se le suma la posibilidad de un reembolso adicional de sus gastos electorales de 0.0100 UF por cada voto obtenido (MINISTERIO DEL INTERIOR. SUBSECRETARÍA DEL INTERIOR, 2003).

Tabla 1

APLICACIÓN DE LA CUOTA DE GÉNERO EN AMÉRICA LATINA

País	Año de introducción y modificaciones a la cuota de género	Cuota de género	Alternancia	Legislación
Argentina	1991 (2001, 2017)	50%	Sí	Ley 27.412 de Paridad. Artículo 1
Brasil	1995 (1997, 2009)	30%	No	Lei N° 12.034, de 29 de setembro de 2009
Bolivia	1997 (1999, 2005, 2010)	50%	Sí	Constitución, Segunda parte, Título I, Capítulo primero, Artículo 146
Chile	2015	40%	No	Ley 20.840 Artículo 3
Colombia	2000	30%	No	Ley 581 de 2000, Constitución, Artículos 171 y 176



Ecuador	1997 (2000, 2009)	50%	Sí	Reglamento a la Ley Orgánica de Elecciones, Título primero, Capítulo V, Artículo 41
México	2002 (2004, 2012, 2017)	50%	Sí	Decreto 135
Perú	1997 (2000, 2019)	50%*	Sí	Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, Artículo 116 Ley N° 30996
Venezuela	1998	40%	Sí	Resolución 150625-147, Artículos 3-5

*La reforma electoral del 2019 estableció una cuota progresiva del 40% para las Elecciones Generales del 2021, 45% para las del 2026 y el 50% el 2031.

Fuente: Extraída de PESCHARD (2002) y actualizada.

Como evidencia la Tabla 1, América Latina introdujo la cuota de género a partir de la década de los 90 reformando, en casi todos los casos, el porcentaje exigido. Como menciona DOŠEK (2018), la paridad y alternancia es ya una tendencia en toda la región pues esta asegura que mujeres ingresen a la política de manera más efectiva. Los cambios hacia la adopción de este tipo de sistema han sido progresivos y constantes.

No obstante, y a pesar de las consideraciones legales que muchos países latinoamericanos establecen para un correcto cumplimiento de las cuotas electorales, los partidos políticos persisten en el uso de estrategias para evitar una representación legal. Ejemplo de ello es la regla de los distritos perdedores en México, cuya aplicación surgió ante la estrategia ejecutada por algunos partidos políticos que postulaban a mujeres en distritos electorales en los que estas tenían mínima o nula posibilidad de ganar. Sin embargo, los resultados de esta medida no han sido los esperados (GILAS & CHRISTIANSSON 2018).

Asimismo, es posible identificar que en países de América Latina en donde existen múltiples cuotas en la misma elección y no se especifica una regulación, las organizaciones políticas buscan a candidatos que cumplan con dos o más cuotas al mismo tiempo. En el peor de los casos, de no existir un *mandato de posición*, los partidos terminan por relegar a las mujeres a los últimos lugares de las listas, en donde sus posibilidades de ser electas se reducen dramáticamente.

1.2.3. La cuota indígena

La participación electoral indígena ha presentado un proceso similar al de otros grupos históricamente excluidos, pero con la inclusión de la variable étnica en su devenir. Las cuotas electorales se han presentado como una alternativa para la promoción de la participación indígena en los comicios subnacionales. Si bien Perú se presenta como pionero en la implementación de una cuota electoral indígena, sus efectos no han sido lo suficientemente positivos para este sector de la ciudadanía. En algunos países latinoamericanos se ha optado por otro tipo de acciones afirmativas para promover la inclusión como es la reserva de escaños en el Parlamento o la creación de circunscripciones especiales.

No obstante, existe aún un problema que subyace dentro de la constitución de estas acciones de discriminación positiva y es el problema que se genera al intentar definir la categoría indígena. El problema de quiénes se encuentran en la categoría de indígena o cuáles son las características de estos ciudadanos también responde a factores de discriminación. En muchos casos, estas personas ocultan su identidad por temor a ser discriminados, por lo que su definición desde el Estado central es mucho más complicada. JOSÉ MATOS MAR (1984) señaló que un efecto importante de las migraciones de las décadas de 1960 y 1980 fue la discriminación a los migrantes de las regiones andinas, ello generó un proceso de pérdida de la identidad cultural como mecanismo de defensa ante las diversas formas de marginación. BORRICAUD (2012) desde la década de 1960 ya había llamado la atención respecto a los cambios respecto a la identidad de los indígenas andinos producto de préstamos culturales, pero, sobre todo, producto de la discriminación a la que fueron sometidos. Todo este complejo proceso terminó por afectar los valores culturales e identitarios de los hijos de los migrantes, llegando en algunos casos a negar el pasado indígena.

En el Perú, los criterios para determinar la condición indígena pasan por el derecho de la libre autodeterminación, es decir, el derecho de los pueblos e individuos a reafirmar su identidad cultural. Si bien los elementos para reafirmar la identificación indígena pueden parecer subjetivos, existen elementos concretos como la lengua materna, la residencia de origen en alguna comunidad nativa o campesina, entre otros. No obstante, durante los primeros años

de implementación de la denominada cuota nativa el JNE presentó dificultades para identificar a los ciudadanos representantes de las comunidades campesinas, nativas y pueblos originarios.

El problema de origen radicó en la caracterización que hace la ley, pues esta hace referencia a comunidades nativas, campesinas y/o pueblos originarios. Estas múltiples denominaciones tienden a generar confusión por la diversidad de las categorías, sin embargo, un criterio básico es la denominación de pueblos indígenas. Por ello, en los procesos electorales de los años 2002, 2006 y 2010 se presentaron dificultades para identificación de los ciudadanos indígenas, problema que fue resolviéndose con la creación de la base de datos del Ministerio de Cultura.

Pero, más allá del correcto funcionamiento del sistema, existe un descontento con la aplicación de esta cuota, pues, no ha conseguido una correcta representación. Esta cuota ha sido también considerada con una medida de menor importancia, ya que los indígenas, al igual que las mujeres, terminan siendo asignados con los últimos números de las listas.

El segundo obstáculo de esta cuota es que, si bien se establece una cuota mínima, esta tampoco precisa una posición de mandato. Esta omisión ha tergiversado el propósito de la cuota electoral en análisis, ya que el problema evidenciado en la cuota de género se reproduce también a estos niveles.

1.2.4. La cuota joven

La cuota joven supone un espacio distinto a la de género o nativa. Esto se debe a que su evolución no supuso un espacio de lucha constante para su obtención. La cuota joven parece incluso circunscribirse más en el ámbito de la política pública en su afán de incorporar a más jóvenes dentro de la participación política que una lucha histórica por parte de este sector, como sí lo han sido la cuota de género e indígena.

La preocupación por incorporarlos en espacios públicos se basa también en el desapego continuo de estos para con la política. Como JAVE & UCHUYPOMA (2013) sostienen, la desconfianza de los jóvenes hacia las instituciones políticas del Estado es considerablemente alta. En una encuesta realizada en el 2011, se evidenció que los jóvenes “confían poco” en el Poder Ejecutivo (50.3%), Poder

Legislativo (48.3%) y no “confían nada” en los partidos políticos (50.6%). Al 2019, estos resultados no han sufrido gran variación.

De esta forma, la participación política de los jóvenes se reconoce, pero sin encontrar una aplicación efectiva. Peor aún, existe la percepción (fundamentada con cifras) de que los jóvenes solo entran en escena cuando los partidos políticos se encuentran en época electoral siendo usados solo ante la posibilidad de obtener beneficios concretos o de cumplir con la cuota electoral exigida (ARAGÓN, ENCINAS, & RAMÍREZ 2017).

Aunque es necesario destacar que, contrario a las mujeres e indígenas, los jóvenes son más difíciles de definir pues son más heterogéneos y diversos. Este grupo reúne a personas de distintos estratos sociales e identidad de género, pero que comparten el patrón de la edad y, en consecuencia, también estilos de vida, modos de consumo y códigos culturales. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que estos rasgos no son homogéneos, por lo que reconocer una identidad común o demandas similares resulta ser una tarea complicada (MONTROYA 2006).

La cuota joven es un elemento usado solo en el Perú y exclusivamente a nivel subnacional. En el resto de la región, como es en el caso de Colombia, las cuotas de participación juvenil dependen de los estatutos internos que tienen los partidos políticos.² En Ecuador existió un intento de incluir una cuota del 50% de candidatos de edades entre 20 y 45 años a las listas de la Asamblea Constituyente de 2007. Sin embargo, la propuesta no progresó, pero sí se mantuvo el límite de 20 años como edad mínima para ser asambleísta. En países como Nicaragua, la ley contempla la participación juvenil en los Consejos Regionales y los Cabildos Municipales en asuntos vinculados a su problemática social, pero estos no son electos por voto popular (VICENTE 2008).

De esta manera, los países en América Latina han contemplado ciertas leyes y ciertas instituciones especializadas en políticas juveniles fuera del ámbito de las cuotas electorales. Estas son:

² Artículos 19, 20 y 21 de la Ley N.º 375, ley de juventud en Colombia (CONGRESO DE COLOMBIA 1997).

Tabla 2

LEGISLACIÓN Y ORGANISMOS ESPECIALIZADOS VINCULADOS A POLÍTICA JUVENIL EN AMÉRICA LATINA

Países	Legislación	Organismos especializados
Bolivia	Ley General de Juventud	Viceministerio de Igualdad de Oportunidades
Brasil	Ley 11.129, por la cual se crea la Secretaría Nacional de la Juventud y el Consejo Nacional de la Juventud. Ley 12.852 Establece el Estatuto de la Juventud y establece los derechos de la juventud, los principios y lineamientos de las políticas públicas de la juventud y el Sistema Nacional de la Juventud - SINAJUVE.	Secretaría Nacional de la Juventud SINAJUVE
Chile	Ley 19042, por la que se crea el Instituto Nacional de la Juventud.	Instituto Nacional de la Juventud
Colombia	Ley 375, por la cual se expide la Ley de la Juventud.	Consejería Presidencial para la Juventud
Costa Rica	Ley N° 8261, Ley General de la Persona Joven.	Ministerio de Cultura y Juventud
Ecuador	Ley de la Juventud	Secretaría Técnica de Juventudes
El Salvador	Ley General de Juventud	INJUVE: Instituto Nacional de la Juventud
Honduras	Decreto N° 260 – 2005, Ley Marco para el Desarrollo Integral de la Juventud	Instituto Nacional de la Juventud
México	Ley del Instituto Mexicano de la Juventud	Instituto Mexicano de la Juventud
Nicaragua	Ley N° 392 de Promoción del Desarrollo Integral de la Juventud y su Reglamento	Instituto Nicaragüense de la Juventud
Panamá	Ley N° 42 de creación del Ministerio de la Juventud, la Niñez, la Mujer y la Familia	-
Perú	Ley del Consejo Nacional de la Juventud N° 27802	Secretaría Nacional de la Juventud (SENAJU)*



República Dominicana	Ley General de la Juventud N° 49-2000	Ministerio de la Juventud
Venezuela	Ley Nacional de Juventud N° 37404	Vicepresidente Sectorial para el Socialismo Social y Territorial

*Inicialmente conocida como CONAJU (Consejo Nacional de la Juventud) para luego pasar, tras Resolución Ministerial, a denominarse SENAJU (Secretaría Nacional de la Juventud) modificando también su alcance y parte de sus funciones.

Elaboración propia en base a VICENTE (2008).

Así, se presentan otras formas de incluir a los jóvenes dentro de las políticas de sus países. Como evidencia la Tabla 2, las leyes de la juventud o las instituciones responsables de mejorar sus condiciones (ministerios, viceministerios, institutos, programas, entre otros) destacan como entidades que contribuyen a este aspecto. En consecuencia, la inclusión política de este sector continúa estando sujeto a políticas públicas.





ELECCIONES
1986
PROVINCIA
LIMA
MESA Nº 1298

LIMA PERU AN
SECRETO

Primer sufragio de mujeres en el Perú

LA CUOTA DE GÉNERO: ANÁLISIS DE SU ALCANCE, DIFICULTADES Y PERSPECTIVAS A FUTURO

II.1. La participación de la mujer: cuotas, *enforcement* y el sistema electoral

La representación política de la mujer ha sido objeto de la introducción de distintas medidas para promover e incentivar una mayor participación y espacios en donde la competencia política se produzca en condiciones de igualdad de género, rechazando los estereotipos y el machismo. Un análisis de estas medidas en la región identifica tres grandes etapas (olas) de las reformas electorales sobre este tópico en cuestión (FREIDENBERG & LAJAS GARCÍA 2015).

Como se mencionó en anteriores apartados, el inicio de las reformas en materia de acciones afirmativas se produjo en Argentina en 1991 y su “ley de cupos”. Posteriormente, la mayor parte de países de la región incorporó en su legislación electoral medidas similares. De esta manera, la primera ola de las cuotas electorales se centró en conseguir un porcentaje mínimo e incrementar el número de escaños en los cuerpos legislativos (FREIDENBERG & LAJAS GARCÍA 2015).

Como es de suponer, debido a las distintas estructuras políticas y electorales, la introducción de las cuotas tuvo como consecuencia resultados distintos en cada país. En muchos casos debido a que estas medidas no precisaban un mandato de posición fuerte, por lo que las mujeres eran ubicadas en los últimos lugares de la lista o, peor aún, presionadas a renunciar a favor de suplentes hombres (ARCHENTI & TULA 2011). Asimismo, en algunos casos la

introducción de la norma se produjo sin establecer sanciones claras en el caso de incumplimiento o un bajo *enforcement*. De esta forma, la segunda ola de reformas se centraban en aumentar el porcentaje de participación, introducir o reforzar el mandato de posición, hacer cumplir las sanciones, eliminar las “válvulas de escape” e introducir una cuota aplicable tanto a titulares como suplentes (FREIDENBERG & LAJAS GARCÍA 2015).

Por último, la tercera ola identificable se vincula con los esfuerzos de legisladores, partidos políticos y organizaciones civiles por la paridad. El primer país en aprobar la paridad en la región fue Costa Rica (2009), seguido de Bolivia (2010), Ecuador (2009), México (2014), Nicaragua (2012) y Honduras (2017). Recientemente, el Perú también aprobó modificaciones en su legislación electoral para conseguir una paridad progresiva.³ Bajo este punto, es posible cuestionarse la efectividad de las medidas y cómo los elementos de los sistemas electorales favorecen o no para una mejora en la representación política de las mujeres.

El Perú, como caso de estudio, presenta claramente estas tres etapas identificadas por FREIDENBERG & LAJAS GARCÍA (2015), destacando la aplicación reciente de una reforma para implementar la paridad. En los siguientes apartados se analizará la introducción de la cuota de género a nivel nacional y subnacional, los resultados obtenidos por esta y la reforma introducida en el 2019, así como las posibles repercusiones en la participación política de la mujer.

II.1.1. La cuota de género en el Perú: su origen e introducción

Para entender la introducción de la cuota de género en el Perú es necesario reconocer que tal medida pertenece a un largo proceso de constantes luchas a favor de la inclusión de la mujer en la esfera política, que comenzó con la obtención del derecho al voto en 1955 en el gobierno del dictador Manuel A. Odría. La progresista decisión de incluir a este sector en la política resultó sobre todo paradójica, pues este avance se produjo en medio de un régimen que despreció sistemáticamente el mandato constitucional y en donde la agenda femenina, sus intereses y reclamos no supusieron un tema de discusión (POULSEN 2018).

³ Ley N.º 30996, Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al Sistema Electoral Nacional, publicada el 27 de agosto de 2019 (CONGRESO DE LA REPÚBLICA 2019b).

Sin embargo, para 1954 Odría se había pronunciado en repetidas ocasiones sobre su “deber con la democracia” y el respeto que este tenía para con las leyes incluyendo al tópico de la mujer como parte de su discurso. Como señala POULSEN (2018), la inclusión de la mujer en la política parecía responder más a un interés electoral que a una verdadera preocupación por la igualdad social y política.

En repetidas oportunidades he manifestado que el Movimiento Restaurador está en marcha y que debe seguir adelante hasta llegar a cumplir todos sus patrióticos y elevados fines. Ya es tiempo de que la mujer peruana, al igual que el hombre, alcance la plenitud de los derechos que la Constitución del Estado acuerda a los ciudadanos (Discurso de Odría, DIARIO OFICIAL EL PERUANO 1954).

Es necesario destacar que antes de la propuesta de Odría existían precedentes legislativos cuyo objetivo era democratizar la sociedad. De esta forma, el 1 de agosto de 1953, Francisco Pastor, diputado por Puno, presentó un proyecto de reforma constitucional que modificaba el artículo 84 para renombrarlo de la siguiente manera: “Son ciudadanos los peruanos de ambos sexos mayores de edad, los casados mayores de 18 años y los emancipados”.

Por su parte, y en la misma línea, el 13 de agosto del mismo año, el diputado por Cajamarca Luis Osoro Villacorta presentaba otra iniciativa para modificar la Constitución en sus artículos 84, 86 y 88. En esta propuesta, en su artículo 1 sostenía: “La mujer goza de los mismos derechos políticos, civiles, sociales y económicos que el varón y no puede ser objeto de discriminación alguna por ley o convenio que los restrinja en razones de sexo” (VILLAR MÁRQUEZ 1994).

Aunque, como resalta POULSEN (2018), la aprobación de una ley con un impacto social tan importante sin el patrocinio de Odría hubiera supuesto un revés político para este y su gobierno. Además, esta era una oportunidad para consolidar su figura y coronar su gestión (POULSEN 2018). En cambio, algunas investigadoras coinciden en que la concesión del voto femenino obedeció más a una estrategia política que al resultado de una lucha entre las mujeres y su contexto. Bajo esta perspectiva, Odría promulgaba este derecho a la participación teniendo en consideración que un voto proveniente de este sector le sería potencialmente favorable para sus aspiraciones políticas (CHANEY 1975; GUARDIA 2005).

En específico, el oportunismo de Odría puede asociarse a un doble interés por su presente y futuro político, el cual estaba ligado al rol que cumplía su esposa. María Delgado de Odría fue un activo político para el régimen y debido a su carisma fue un imán político, por lo que el partido de Odría alentó la posibilidad de postularla a la alcaldía de Lima en 1963, donde compitió con Luis Bedoya Reyes, líder de la Democracia Cristiana, perdiendo por un 5% de diferencia (POULSEN 2018). La concesión del voto femenino se vio impulsada entonces, en parte, al interés del régimen por preservarse en el poder tanto a nivel nacional como subnacional. Sin embargo, es necesario también considerar otro tipo de factores que motivó tal decisión. Así, fue decisivo también el discurso político que manejaron los organismos internacionales (ONU/OEA), que exhortaban la implementación de medidas a favor de la igualdad de género (POULSEN, 2018).

De una u otra manera, y por motivaciones personales o presión internacional, en 1955 se reconocía finalmente el derecho a la participación política femenina y en 1956 este derecho se haría efectivo en las Elecciones Generales de dicho año. En el proceso electoral de 1956, las mujeres obtuvieron representación en el Parlamento por primera vez en la historia republicana, con 8 diputadas de 182 escaños y 1 senadora de 53.

No obstante, el acceso a la participación política no se tradujo de forma inmediata en una mejor representación femenina en el Parlamento. Al contrario, en la elección de 1963, un proceso electoral después del ingreso de la mujer en la esfera política, solo alcanzaron puestos en el parlamento dos mujeres de 140 diputados y no se contó con senadoras.

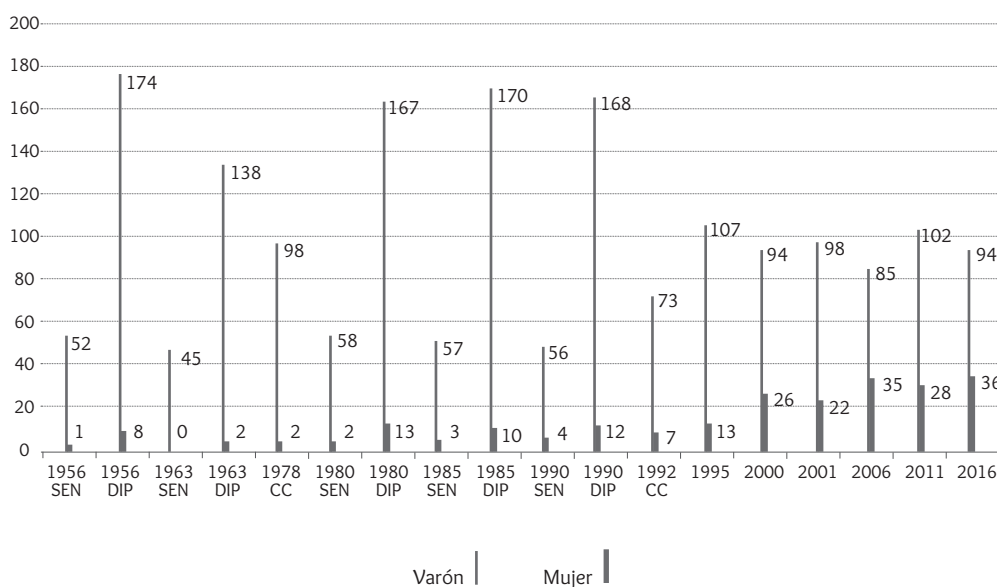
En consecuencia, si bien el derecho al voto era reconocido en la legislación electoral peruana, el acceso a un cargo parlamentario era aún un suceso excepcional. Esto se debe, además de la dificultad natural de acceder a estos cargos y al contexto machista, a que en casi todo el siglo XX el espacio electoral solo era el nacional (presidente y parlamento), pues el ámbito subnacional recién se introdujo a finales del siglo XX y la participación se reforzó con las reformas de descentralización aplicadas a inicios del siglo XXI. Las candidatas mujeres debían entonces presentarse a un espacio nuevo y con un número de cargos reducido, sin soporte de los partidos políticos o leyes electorales.

Evidencia de ello son las cifras que destaca el gráfico 1. En el siglo XX, solo la Cámara de Diputados en 1980, 1985, 1990 y el Congreso en 1995 y

2000 contaron con más de una decena de mujeres en su composición. Estas cifras también deben ser matizadas con el alto número de integrantes del parlamento en cuestión. Las mujeres, aunque participaban de la política de forma activa y pasiva, no se encontraban mínimamente representadas en la política nacional.

Gráfico 1

VARONES Y MUJERES EN EL PARLAMENTO PERUANO (1956-2016)



Fuente: INFOgob-JNE. Elaboración propia.

Como las cifras evidencian, el panorama de representación política de las mujeres no varió de manera significativa en el siglo XX. Sin embargo, la lucha por una mayor injerencia de la mujer en asuntos políticos no se detendría con la obtención del voto y el reconocimiento de su ciudadanía. Al contrario, luego de 41 años de promulgada la ley del voto femenino, durante el segundo mandato de Alberto Fujimori (1995-2000), la implementación de políticas a favor de la mujer encontró un nuevo impulso y, en menos de cinco años, se establecieron dos instituciones en beneficio de la promoción y desarrollo de este sector de la ciudadanía. Así, en 1996 se creó el Ministerio de Promoción de la

Mujer y del Desarrollo Humano (PROMUDEH)⁴ y se promulgó, un año después, la Ley de Cuotas para las listas parlamentarias (25% de mujeres o varones).

La región de América Latina no se vio exenta de este proceso, pues a finales del siglo XX e inicios del siglo XXI, distintos países incorporaron las cuotas electorales como parte de su legislación y, en muchos casos, modificaron el porcentaje de cuota exigido hasta llegar a la paridad. En el Perú este método de discriminación positiva tuvo su origen en el proyecto número 2574/96-CM-CR presentado por las congresistas Martha Hildebrandt Pérez-Treviño y Luz Salgado Rubianes en marzo de 1997, el cual pretendía establecer una cuota mínima de 25% de mujeres en las listas de candidatos al Parlamento. Sin embargo, esta no sería la única propuesta presentada ese año, intervinieron también en este debate los parlamentarios Henry Pease y Lourdes Flores Nano con dictámenes alternativos.

La introducción de una medida de discriminación positiva era percibida, desde las distintas posiciones y bancadas parlamentarias del momento, como una reforma necesaria. Como señaló en su momento el parlamentario Henry Pease: “[La cuota] Es una discriminación positiva y necesaria para corregir una tendencia machista que sigue habiendo en la sociedad peruana. Estoy seguro de que este será un perfeccionamiento de las disposiciones electorales” (CONGRESO DE LA REPÚBLICA 1997c).

Por su parte, es necesario también precisar que las motivaciones que impulsaron la propuesta de esta iniciativa no se encontraban vinculadas directamente a grupos feministas o al activismo ciudadano. Al contrario, el interés de establecer una cuota mínima se debía a la disminuida presencia femenina en el Parlamento y otros cargos de representación popular y, en gran medida, a la influencia que tuvieron las Conferencias y Congresos internacionales sobre la participación de la mujer y la lucha contra la desigualdad. En palabras de la parlamentaria Luz Salgado Rubianes:

El planteamiento de un sistema de cuotas para incrementar la participación de las mujeres en política no nace del capricho de algunas congresistas o del reclamo de un minúsculo grupo de feministas radicales, como se ha dicho; tampoco es fruto de una mentalidad fantasiosa o de una idea descabellada

⁴ Este ministerio cambiaría su nombre debido a la Ley 27779 a Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) para luego, en el 2012, pasar a ser Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP).

que algunos califican de disparate jurídico; nace de las diversas convenciones y conferencias internacionales sobre la mujer, de la experiencia de otros países sobre este tema y del reconocimiento por parte de algunos congresistas hombres y mujeres de una realidad histórica: la escasa participación política de las mujeres, a pesar de constituir un cincuenta punto cuatro por ciento de la población peruana (CONGRESO DE LA REPÚBLICA 1997b).

De esta manera, tal como ocurrió con el voto femenino, el contexto internacional jugó un factor crucial. Curiosamente, y desde los 70, gran parte de los esfuerzos en la política pública se centraron en la mejora de la calidad de democracia y la inclusión de sectores históricamente excluidos a participar en la política. Así, se suscribieron acuerdos y alianzas con miras a fortalecer las políticas públicas favorables a la mujer, las cuales luego fueron implementadas mediante proyectos de ley.

Entre estas se encontraban la Convención sobre Eliminación de Toda Forma de Discriminación de la Mujer, adoptada el 18 de diciembre de 1979 y ratificada por el Perú el 13 de octubre de 1982; la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en Pekín en setiembre de 1995; la Declaración Final de la Conferencia Especializada Interparlamentaria “Hacia una Colaboración entre Hombres y Mujeres en Política”, realizada del 14 al 20 de febrero de 1997 en Nueva Delhi (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 1997b); entre otros. Es particularmente destacable, de estas conferencias y acuerdos, la Plataforma de Acción de Beijing de 1995, evento en el cual el entonces presidente Alberto Fujimori fue el único jefe de Estado en asistir, comprometiéndose a su vez a erradicar las brechas de género (TOWNSEND 2007).

Por otra parte, y a pesar de que no se identifica un movimiento feminista único, sí es necesario destacar el esfuerzo conjunto entre parlamentarias, organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales y movimientos feministas (ONPE 2016). Estos actores e instituciones, antes de la propuesta de cuotas presentada por Martha Hildebrandt Pérez-Treviño y Luz Salgado Rubianes, ya habían contemplado iniciativas similares.

El inicio de la década de los 90 se convirtió en un periodo de incremento de los espacios para las organizaciones enfocadas en la protección de los derechos de las mujeres. En 1990 se creó el Foro Mujer, principal organización de coordinación entre otras entidades feministas. Entre estas destacan

las siguientes: la Asociación Aurora Vivar, Centro de Documentación sobre la Mujer, Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, Mujer y Sociedad, CESIP, CLADEM, Colectivo Radial Feminista y Movimiento Manuela Ramos (ANICAMA 2001). Todas estas agrupaciones contribuyeron también a resaltar la importancia de la participación política de la mujer y a introducir este asunto en la agenda pública. En el Foro Mujer se presentó una Carta Abierta a los entonces candidatos de la segunda vuelta electoral Alberto Fujimori y Mario Vargas Llosa. En este documento se proponía la formación de una agenda con el propósito de promover una mayor participación social de las mujeres contemplando también un sistema de cuotas que a su vez asegure una presencia femenina en la política (YÁÑEZ 1998). De igual impacto resultaron ser las recomendaciones de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Convención Interamericana para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, la Convención de Belém do Pará y la Plataforma de Acción de Beijing (ONPE 2016).

Siguiendo con estas iniciativas, en 1991, la diputada del Partido Aprista Peruano, Ana María Fernandini presentó una propuesta legal para establecer una cuota que alcance progresivamente el 50% (ANICAMA 2001). Sin embargo, su propuesta fue rechazada al igual que el ya mencionado proyecto número 2574/96-CM-CR presentado por las congresistas Martha Hildebrandt Pérez-Treviño y Luz Salgado Rubianes en marzo de 1997. Si bien esta última iniciativa aprobada en el Congreso no llegó a promulgarse, sí llegó a ser incluida en el articulado de la Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones, promulgada el 29 de setiembre de 1997 y en la Ley N.º 26864, Ley de Elecciones Municipales, promulgada el 13 de octubre del mismo año. Así, inicialmente, se estableció que las listas de candidatos para el Parlamento y para autoridades locales debían incluir un número no menor del 25% de mujeres o varones, según fuera el caso.

Sin embargo, la aprobación de esta iniciativa también despertó críticas de distintos sectores. Los parlamentarios, de ese momento, Arturo Salazar Larraín y Enrique Chirinos Soto se mantenían en contra de la incorporación de cualquier medida de discriminación positiva. En el caso de Salazar, este argumentaba que la introducción de una cuota electoral era la entrada de las mujeres a la política por la “puerta falsa”, aunque tampoco presentaba

alternativas para mejorar la participación de este sector. Por su parte, Chirinos Soto, proponía la abolición de cualquier iniciativa que vinculase la aplicación de cuotas electorales, pues argumentaba que esta medida era discriminatoria. Sobre este punto, Salazar Larraín también sostenía que la aplicación de la cuota electoral debía llevarse a cabo con la modificación del segundo inciso del artículo dos de la Constitución del Perú: “[...] A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole” (CONGRESO DE LA REPÚBLICA 1997b).

Aunque este tipo de declaraciones también eran advertidas por el parlamentario Javier Diez-Canseco Cisneros:

Habrà quien diga que la Constitución no autoriza la discriminación por sexo, y tendrá razón; pero la ley que estamos proponiendo es antidiscriminatoria, porque se reconoce que en la vida real hay una discriminación de la mujer. En amparo a que la Constitución no reconoce una discriminación por género, se actúa en el sentido de una discriminación positiva para promover la igualdad de oportunidades (CONGRESO DE LA REPÚBLICA 1997b).

Una vez promulgada la Ley Orgánica de Elecciones, la presencia de mujeres en el Parlamento aumentó de manera significativa. Sin la exigencia de un 25% de mujeres o varones en la composición de las listas parlamentarias, en 1995, de 120 congresistas solo 13 eran mujeres. La incorporación de la cuota tuvo resultados inmediatos duplicando el número de representantes mujeres en el Parlamento (26 parlamentarias en el 2000).

Por su parte, la introducción de la cuota electoral a nivel municipal presentó una mayor resistencia por parte de algunos congresistas. El debate para la promulgación de la Ley N.º 26864, Ley de Elecciones Municipales, se produjo un mes después de la ya entonces aprobada Ley Orgánica de Elecciones, que incorporaba la cuota electoral al 25%, y el objetivo de los parlamentarios que impulsaron esta medida era incluir esta discriminación positiva en las elecciones subnacionales. Asimismo, la reapertura de este debate también supuso una nueva oportunidad para mejorar la representación de la mujer.

De esta manera, la congresista Salgado proponía implementar la paridad y medidas de mandato de posición (alternancia). Esta propuesta, según la parlamentaria, evitaría que los partidos políticos enviaran a las mujeres que son parte de la cuota electoral a los últimos puestos de la lista, disminuyendo así sus opciones de acceder a un cargo político.

Sin embargo, la incorporación de esta medida de discriminación positiva obtuvo mayores críticas de los parlamentarios que integraban el Congreso de la República en ese periodo. Sobre las cuotas electorales, el entonces congresista Jorge del Castillo sostenía:

Por otro lado, quiero decir que no estoy de acuerdo con la propuesta de la señora Luz Salgado respecto de que las mujeres deban constituir el cincuenta por ciento de la lista de candidatos. Considero que eso rompe el principio de igualdad ante la ley que está previsto en el artículo 2° de la Constitución. Además, tengo la convicción de que las mujeres no necesitan cuotas. La prueba de ello es que este Parlamento está integrado por un buen número de damas. [...] Ya se cometió un error en el Código Electoral al incluir una norma en ese sentido; y no me parece que, por una falsa solidaridad de género, se deba decir ahora que el cincuenta por ciento de la lista de candidatos debe estar conformada por mujeres [...]. Si hay mujeres que hacen méritos en su comunidad, pues postularán por esos méritos, y no porque la ley imponga el número de mujeres que deben formar parte de una lista (CONGRESO DE LA REPÚBLICA 1997a).

Bajo esta misma línea, el excongresista Xavier Barrón Cebreros en el Pleno destacaba, según su opinión, el carácter machista de las cuotas electorales: “resulta casi ofensivo a la mujer tener que colocarle cuotas para que surjan en la vida política” (CONGRESO DE LA REPÚBLICA 1997a). Sin embargo, a pesar de esta negativa, la propuesta de incluir la exigencia de un 25% de mujeres o varones en las listas municipales también fue aceptada, aunque excluyendo la propuesta de paridad o mandatos de posición propuestos.

II.1.2. El aumento de la cuota electoral y su impacto en la política subnacional

La implementación de la cuota de género al 25% no significó el fin del debate o propuestas legislativas para la mejora de la representación femenina. Al contrario, distintos congresistas presentaron, en repetidas ocasiones, medidas como el aumento de la cuota de género y los mandatos de posición (alternancia).

La reforma para el aumento de la cuota de género se realizó luego de tres años de la aplicación de esta medida. El proyecto de Ley N.º 514/2000-CR, presentado por la congresista Mercedes Cabanillas, agrupó 40 iniciativas y planteó un incremento de la cuota electoral del 25% a un 50% en las listas presentadas por los partidos políticos para el Congreso de la República, así como un número alternado de varones y mujeres en las listas municipales. A pesar de que la medida municipal fue rechazada, el porcentaje de la cuota a nivel nacional sí fue aumentado a un 30% con la Ley N.º 27387, promulgada el 28 de diciembre del 2000, que tuvo como origen el proyecto de ley ya mencionado presentado por la congresista Mercedes Cabanillas. Posteriormente, mediante las Leyes N.º 27734 y N.º 27683, promulgadas el 27 de mayo y 14 marzo del 2002, respectivamente, se incrementó la cuota para las listas de las elecciones municipales y regionales, homologando el porcentaje en estas con el ya establecido a nivel nacional.

Sobre este punto, es necesario destacar que, a pesar de la introducción de las cuotas electorales a finales de los 90, existía aún un sector reacio a aceptar o introducir esta medida. Los argumentos empleados por este sector reproducían de manera idéntica los mismos razonamientos presentados en debates del siglo XX, que sostenían que la aplicación de las cuotas afectaban directamente al derecho de igualdad que poseen los ciudadanos ante la ley. Así, el congresista Daniel Estrada Pérez manifestaba lo siguiente:

Yo recuso abiertamente los cupos, sea cual fuere el sector o el segmento que quiera imponerse, porque denota bien un complejo de inferioridad o bien un complejo de superioridad. Si en el Perú todos somos iguales ante la ley, todos tenemos entonces el mismo derecho a postular, a dirigir, a mandar –y a obedecer si es que no llegamos a ocupar cargos de dirección–; sin embargo,

como decía antes, en esta iniciativa están consagrados los partidos políticos regionales (CONGRESO DE LA REPÚBLICA 2002).

Sin embargo, la medida propuesta por Mercedes Cabanillas, quien años después, junto a Ilda Urizar de Arias, sería la primera mujer ministra en la historia de la República, había sido elaborada con el apoyo de las comisiones de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales y de Descentralización y Regionalización (CONGRESO DE LA REPÚBLICA 2002). Es más, la entonces Ministra de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (PROMUDEH), Cecilia Blondet Montero, sostuvo la conveniencia de establecer un cierto grado de alternabilidad de hombres y mujeres en las listas de candidatos, contando con el apoyo también de representantes de la Defensoría del Pueblo y de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (CONGRESO DE LA REPÚBLICA 2002).

Asimismo, sobre el proceso de introducción de las cuotas electorales y el posterior aumento del porcentaje, la excongresista Mercedes Cabanillas, rescata:

Martha Hildebrandt va con Luz Salgado a una reunión Internacional de Mujeres, es ahí donde se plantea el hecho de fomentar a las mujeres y que en el próximo evento cada país lleve su resultado de qué ha hecho, cuánto ha hecho, de cuantificar el avance de las mujeres, ya hay nuevos conceptos inclusive. [...] ellas son las que ponen la cuota de 25% y a mí me toca ampliarla porque era un momento de mucha prisa, era muy denso. Entonces nosotros decidimos declinar, renunciar a nuestros cargos para generar que se restablezca una transición e hicimos, antes que nada, unos ajustes y modificaciones a la legislación electoral. Ahí es que yo introduzco la ampliación al 30% (Entrevista concedida por Mercedes Cabanillas).

De esta manera, la legislación electoral establece una cuota de género del 30% de varones o mujeres en sus listas parlamentarias, regionales y municipales (provincial y distrital). Asimismo, la cuota se encuentra establecida en la Ley Orgánica de Elecciones, Ley de Elecciones Regionales y Ley de Elecciones Municipales, por lo que su cumplimiento es obligatorio a riesgo de no poder inscribir a la lista en cuestión. Sin embargo, a pesar de la obligatoriedad de la norma, las cifras de mujeres candidatas y autoridades electas

son menores que las de sus pares varones tanto a nivel nacional (legislativo) como municipal.

[...] había que avanzar con el amparo de la legislación. No había otra manera. Como te puedo decir ahora último, sino es porque hay una imposición, una pelea con el Proyecto de Ley a la mano, de la voluntad de los congresistas no fue, siendo así no hubiera salido nunca. Entonces, yo creo que el incremento de la presencia de las mujeres en las listas es realmente todo un proceso valioso que se ha logrado por lucha. No se ha ganado por dádiva, ni por generosidad de los varones [sic] (Entrevista concedida por Mercedes Cabanillas).

Aunque es necesario también destacar que la introducción de la cuota de género y su posterior aumento a nivel porcentual no fue producto solo de las legisladoras ya citadas. Al contrario, el impulsar una reforma electoral que contemple medidas a favor de la participación de la mujer en la política supuso un esfuerzo conjunto de mujeres parlamentarias y representantes de la sociedad civil. Como menciona la excongresista Mercedes Cabanillas:

Yo te puedo decir que todas las mujeres nos juntábamos, en eso sí había un común denominador, podemos haber peleado en otras cosas, pero en eso, te puedo decir que no. E inclusive nosotras teníamos la comisión que en algún momento no era deliberativa, no producía dictámenes, que era la Comisión de la Mujer. Ahora la comisión es regular, pero nace y nosotras la impulsamos [...] [con] Manuela Ramos y Flora Tristán, trabajamos mucho, cada quien, con su autonomía totalmente, pero había confluencias, coincidencias y eso era muy bueno. De ahí para adelante, desenvolvimos nuestro trabajo. [...] Es que el tema de género pasa todas las diferencias políticas creo yo y es espontáneo y es natural, ha sido así siempre [sic] (Entrevista concedida por Mercedes Cabanillas).

II.1.3. Los resultados en las Elecciones Regionales (2002-2018)

En las Elecciones Regionales peruanas, efectuadas cada cuatro años, se disputan los cargos de gobernador regional, vicegobernador⁵ y consejeros

⁵ Estos cargos, hasta antes del 2015, tenían la denominación de presidente regional y vicepresidente

regionales. Esta elección se aplica en los 24 departamentos del país y la provincia constitucional del Callao teniendo como resultado, en el 2019, a 25 gobernadores regionales, 25 vicegobernadores y 328 consejeros regionales. Aunque el número de gobernadores y vicegobernadores no ha variado en el tiempo, sí lo ha hecho el de consejeros, pues esta elección se encuentra separada de los primeros. Asimismo, debido al sistema electoral peruano, cada consejero debe representar a una provincia, lo que ha supuesto una modificación del número de consejeros cada vez que se aumentaba o suprimía una circunscripción.

A través del tiempo, y como lo evidencia el gráfico 2, el número de candidaturas ha crecido de forma progresiva, con una pequeña disminución en el 2014. De 225 listas postulantes en el 2002 se pasó a 255 en el 2006, 337 en el 2010, 328 en el 2014 y, finalmente, 368 en el 2018 (INFOgob - OBSERVATORIO PARA LA GOBERNABILIDAD 2019). A pesar del aumento significativo de postulantes a estos cargos, es evidente la diferencia entre las candidaturas de varones y mujeres.

De esta forma, es posible evidenciar un patrón interesante en la participación de las mujeres en las Elecciones Regionales. En los casos de las cabezas de lista, los cargos de gobernador y vicegobernador, las representantes femeninas no superan ni el 30% del total. En el caso del cargo de gobernador, las mujeres candidatas han supuesto el 6.05% (2002), 8.33% (2006), 3.81% (2010), 6.93% (2014) y 7.72% (2018) del total. Un porcentaje mayor se presenta en el caso del cargo a vicegobernador con un 15.45% (2002), 13.82% (2006), 18.06% (2010), 21.60% (2014) y 27.16% (2018) de candidatas mujeres sobre el total.

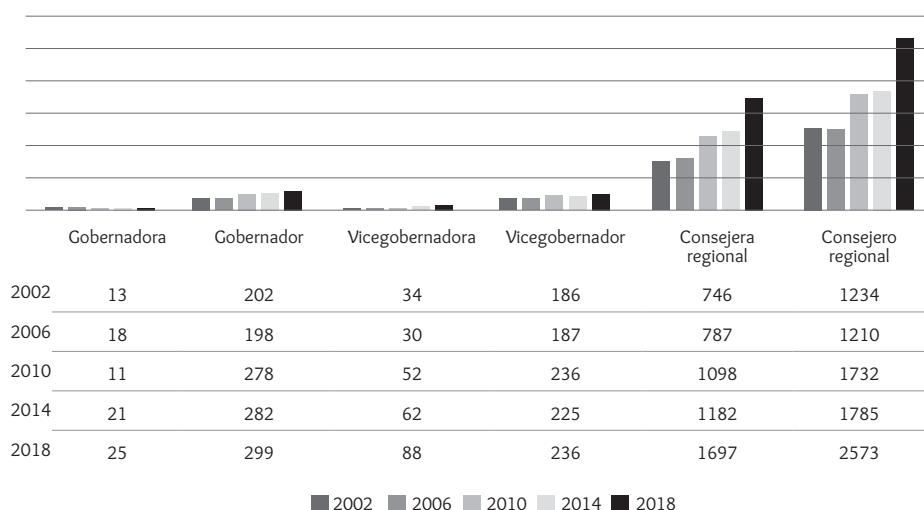
Así, en cargos considerados como “cabezas” de lista, el número de mujeres postulantes es drásticamente menor que el de sus pares varones. En cambio, en el caso de la consejería regional, debido a que la legislación fuerza una participación mínima, la proporción de mujeres postulantes es mucho mayor. En cifras, las mujeres para este cargo representaron 37.68% (2002), 39.41% (2006), 38.80% (2010), 39.84% (2014) y 39.74% (2018) del total. De esta

hasta su modificación por la Ley N.º 30305, “Ley de reforma de los artículos 191, 194 y 203 de la Constitución Política del Perú sobre denominación y no reelección inmediata de autoridades de los gobiernos regionales y de los alcaldes”. A efectos de este análisis, la categoría empleada será la de gobernador incluyendo los años anteriores a la reforma señalada, pues esta solo modificó su nomenclatura mas no sus funciones.

forma, es posible afirmar que una mayor participación femenina dentro de las Elecciones Regionales depende directamente de la aplicación de las cuotas electorales. Esto dejando en evidencia que, en los cargos considerados como “cabezas de lista”, no existe un mínimo de participación femenina, la cual es menos recurrente y hasta marginal.

Gráfico 2

CANDIDATURAS PRESENTADAS A CARGOS A NIVEL REGIONAL (2002-2018)



Fuente: INFOgobJNE. Elaboración propia.

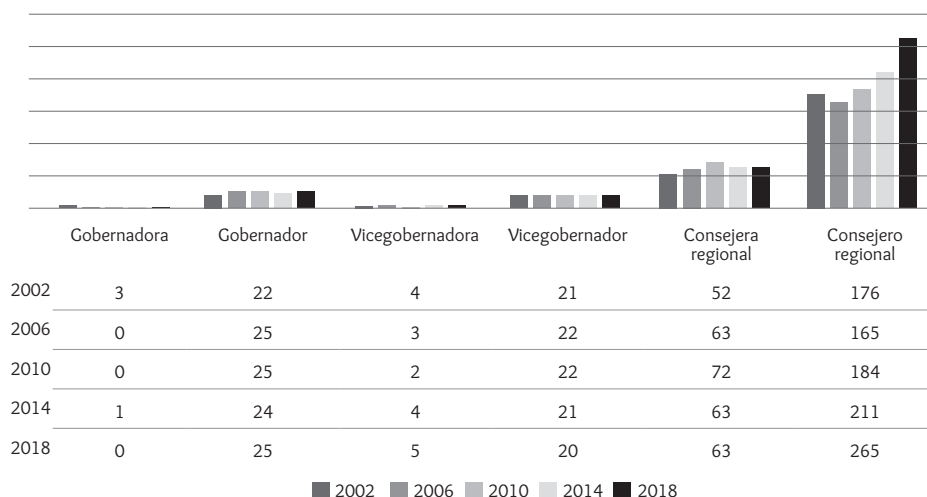
Como es de suponer, se presenta una diferencia significativa entre las cifras de candidatos y autoridades electas. Una breve observación de los últimos, presentada en el gráfico 3, demuestra que la diferencia entre mujeres y varones en la política regional es mucho mayor a la ya evidenciada al analizar las postulaciones. De esta forma, en el caso del cargo de gobernador, solo en el 2002 y en el 2014 se contó con tres y una mujer en este puesto respectivamente. Las Elecciones Regionales del 2006, 2010 y 2018 tuvieron como resultado a todos los gobernadores regionales varones. En el caso del vicegobernador, las cifras de mujeres electas para este cargo son significativamente mayores con un 16.00% (2002), 12.00% (2006), 8.33% (2010), 16.00% (2014) y 20.00% (2018) del total.

En cuanto al cargo de consejería regional, a pesar de que los porcentajes de participación femenina son mayores, el número de mujeres que efectivamente acceden a los cargos posee una diferencia estadística significativa con el de sus pares. Curiosamente, a pesar de existir una cuota de género aplicable a este cargo, las mujeres consejeras regionales representaron el 22.81% (2002), 27.63% (2006), 28.13% (2010), 22.99% (2014) y 19.21% (2018) del total de autoridades electas para este cargo.

De esta forma, las mujeres electas no superan a nivel regional, en ninguno de los cargos, el 30%. Si bien los partidos políticos y movimientos regionales cumplen con lo establecido en la legislación al presentar el número mínimo decretado por la cuota en las consejerías regionales, la representación efectiva y real no alcanza las proporciones propuestas. Esto se debe a una multiplicidad de factores que van desde la posición otorgada a las mujeres (usualmente las mujeres, jóvenes e indígenas ocupan los últimos puestos, pues sus candidaturas son “relleno” para la organización política que solo busca completar la cuota) hasta el acoso político que las candidatas sufren. Estos factores serán extendidos en siguientes apartados.

Gráfico 3

AUTORIDADES ELECTAS A NIVEL REGIONAL (2002-2018)



Fuente: INFOgob-JNE. Elaboración propia.

II.1.4. Los resultados en las Elecciones Municipales a nivel provincial (2002-2018)

Las Elecciones Municipales se efectúan de forma simultánea a las Elecciones Regionales, con la misma periodicidad, cada cuatro años. A nivel provincial, se escogen los cargos de alcalde y regidor provincial. En este caso, el número de regidores es determinado por el Jurado Nacional de Elecciones, siguiendo el criterio del número de ciudadanos dentro de la circunscripción en cuestión.

El gráfico 4 demuestra un crecimiento más inconsistente del número de candidaturas. Esto también se evidencia en el número de listas que se presentaron a través del tiempo. Así, en el 2002 participaron en este proceso electoral 1793 listas para reducirse a 1739 en el 2006, aumentar a 1894 en el 2010, 1924 en el 2014 y 2017 en el 2018 (INFOGOB - OBSERVATORIO PARA LA GOBERNABILIDAD 2019).

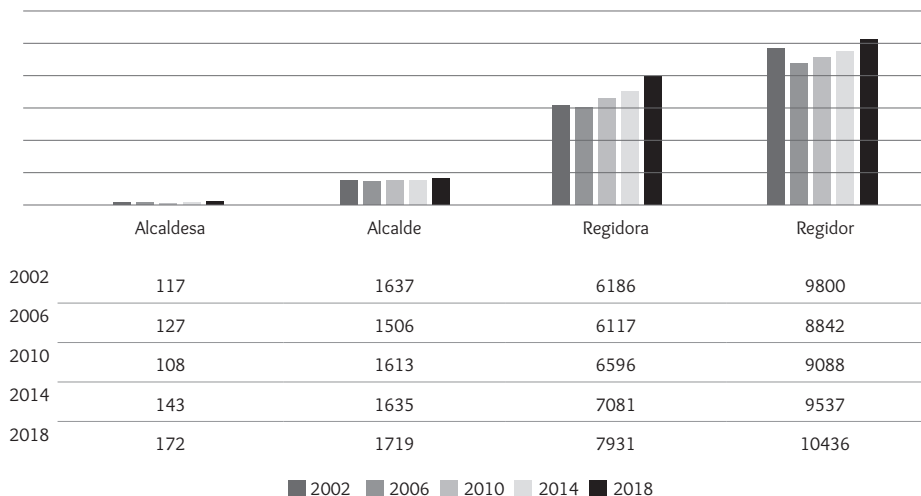
A pesar del aumento significativo de postulantes a estos cargos, es evidente que la diferencia entre las candidaturas de varones y mujeres continúan el patrón ya mostrado en las Elecciones Regionales. Es decir, las mujeres no son incluidas como cabezas de lista y su presencia se reduce a las regidurías.

Un análisis de las cifras evidencia, nuevamente, una disparidad entre las candidaturas de varones y mujeres. Para el cargo de la alcaldía, las mujeres postulantes no han superado ni el 10% del total de candidatos. Así, se presentaron un 6.67% (2002), 7.78% (2006), 6.28% (2010), 8.04% (2014) y 9.10% (2018) de mujeres para este cargo. Si bien el porcentaje de mujeres candidatas ha aumentado, el incremento ha sido marginal y no exento de una disminución de candidaturas de mujeres en el 2010.

En cambio, el número de candidaturas de mujeres, en el caso de regidores, se mantuvo en su mayoría por encima del 40%; en detalle, 38.70% (2002), 40.89% (2006), 42.06% (2010), 42.61% (2014) y 43.18% (2018). De esta manera, las mujeres en su mayoría participan como candidatas a regidurías provinciales mas no como cabezas de lista, en donde la diferencia de proporciones entre varones y mujeres es significativamente diferente y hasta marginal.

Gráfico 4

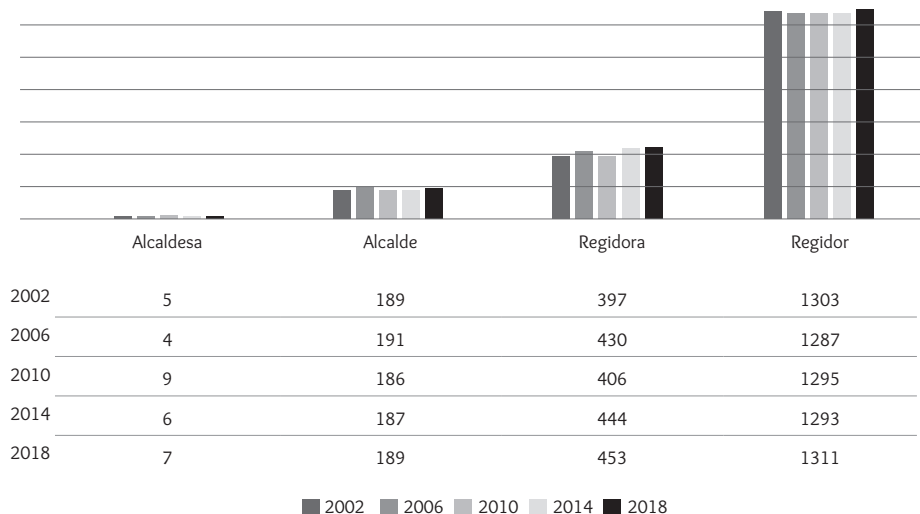
CANDIDATURAS PRESENTADAS A CARGOS A NIVEL PROVINCIAL (2002-2018)



Fuente: INFOgob-JNE. Elaboración propia.

La diferencia entre varones y mujeres se acentúa al analizar las cifras de autoridades electas a nivel provincial. Como se evidencia en el gráfico 5, las mujeres alcaldesas en el Perú son casos excepcionales no superando, en ningún caso, la decena. Así, estas representaron en porcentajes el 2.58% (2002), 2.05% (2006), 4.62% (2010), 3.11% (2014) y 3.57% (2018) del total. Así, la proporción de mujeres candidatas que ya era menor al 10% del total disminuye aún más sin llegar ni al 5% de autoridades electas.

En el caso de las regidorías, de forma similar a lo analizado en el gobierno regional, las mujeres obtienen una mayor presencia en comparación con las alcaldías. Sin embargo, en ninguna elección estas superan el 30%; 23.35% (2002), 25.04% (2006), 23.87% (2010), 25.56% (2014) y 25.68% (2018). Así, las mujeres representan, nuevamente, un porcentaje menor en comparación con los varones, tanto en postulaciones como en autoridades electas, resaltando que la presencia de estas disminuye en los puestos de cabeza de lista.

Gráfico 5**AUTORIDADES ELECTAS A NIVEL PROVINCIAL (2002-2018)**

Fuente: INFOgob - JNE. Elaboración propia.

II.1.5. Los resultados en las Elecciones Municipales a nivel distrital (2002-2018)

A nivel distrital, los cargos en disputa que contempla el sistema electoral peruano son la alcaldía distrital y sus respectivas regidurías, y al igual que el nivel provincial, el número de regidores es determinado por el Jurado Nacional de Elecciones siguiendo el criterio de densidad poblacional. En el caso del nivel distrital, y al igual que en los otros apartados ya analizados, se evidencia una inicial caída, y luego un continuo aunque menor crecimiento de las candidaturas. Así, se contó con 13 127 listas en el 2002, 11 553 en el 2006, 11 926 en el 2010, 11 838 en el 2014 y 12 161 en el 2018 (INFOGOB - OBSERVATORIO PARA LA GOBERNABILIDAD 2019).

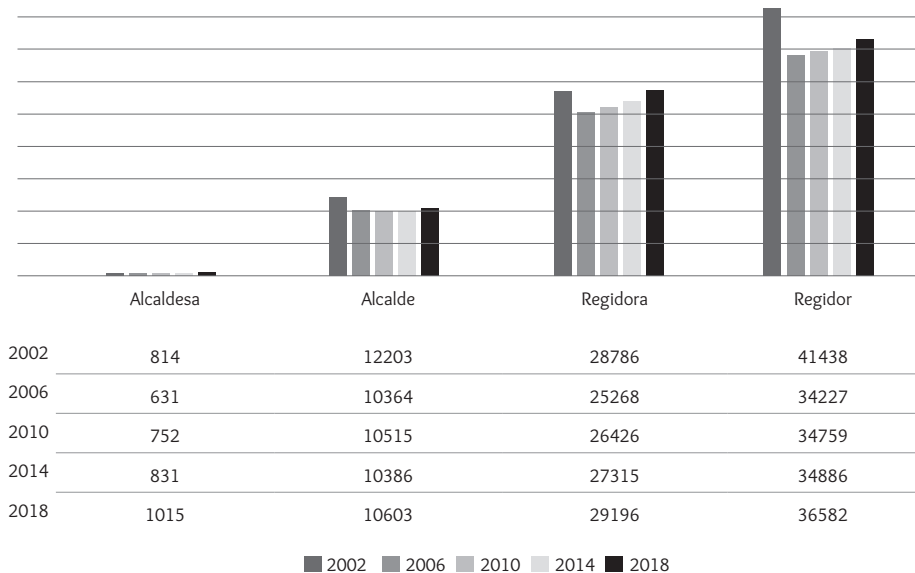
Como es predecible, las diferencias de participación entre los varones y mujeres persisten. Nuevamente, la presencia de candidatas al cargo de alcalde es significativamente menor si se compara con sus pares varones. A pesar de ello, es posible evidenciar un crecimiento menor, pero sostenido, de la proporción de mujeres aspirantes a ocupar puestos en la alcaldía. Estas

representaron un 6.25% (2002), 5.74% (2006), 6.67% (2010), 7.41% (2014) y 8.74% (2018).

Por su parte, y estableciendo ya un patrón definido, la presencia de las mujeres candidatas para las regidurías es significativamente mayor a la alcaldía. En todos los procesos electorales analizados la proporción de mujeres supera el 40% y ha aumentado de forma constante; en detalle, 40.99% (2002), 42.47% (2006), 43.19% (2010), 43.91% (2014) y 44.39% (2018).

Gráfico 6

CANDIDATURAS PRESENTADAS A CARGOS A NIVEL DISTRITAL (2002-2018)



Fuente: INFOgob - JNE. Elaboración propia.

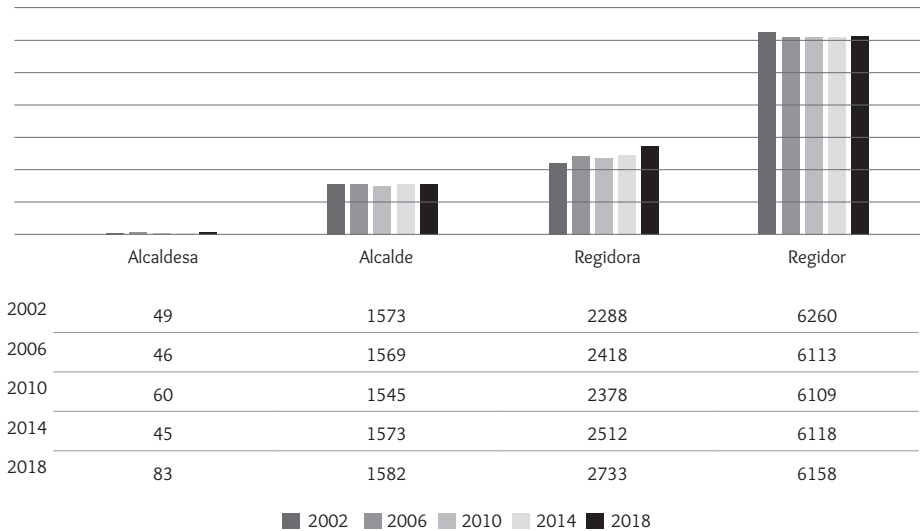
En cambio, las cifras de representación sustantiva también evidencian una diferencia significativa entre las autoridades mujeres y varones. El gráfico 7 muestra que la representación efectiva de mujeres en el cargo de alcaldes distritales es mínima en comparación con sus pares. En porcentajes, las mujeres representan el 3.02% (2002), 2.85% (2006), 3.74% (2010), 2.78% (2014), 4.98% (2018) del total. Así, la proporción de mujeres candidatas, que ya era

menor al 10% del total, disminuye aún más sin llegar a representar ni el 5% de autoridades electas.

Por otro lado, en el caso de las regidurías distritales, el porcentaje de representación efectiva de las mujeres aumenta de manera significativa, aunque manteniendo una desproporción considerable al compararse con sus pares varones. Al igual que en el nivel provincial, las autoridades electas mujeres difícilmente superan el 30% del total; en detalle: 26.77% (2002), 28.34% (2006), 28.02% (2010), 29.11% (2014) y 30.74% (2018).

Gráfico 7

AUTORIDADES ELECTAS A NIVEL DISTRITAL (2002-2018)



Fuente: INFOgob - JNE. Elaboración propia.

El análisis estadístico de los postulantes y autoridades en los niveles regionales, provinciales y distritales demuestra una disparidad evidente entre la participación de varones y mujeres. Es posible, entonces, destacar un patrón interesante en todos los niveles y años analizados, pues en cada uno de estos la participación de las mujeres se limita a puestos como consejerías regionales y regidurías provinciales y distritales. Las mujeres difícilmente son consideradas

como “cabezas” de listas, por lo que su presencia en cargos como el de gobernanación y alcaldías provinciales y distritales es marginal y en algunos casos es inexistente.

En cambio, la presencia de candidatas en las consejerías y regidurías es significativamente mayor y esta diferencia se explica, en parte, a la exigencia de cumplir con las cuotas electorales establecidas en la legislación. En la mayoría de casos, las mujeres candidatas suponen más del 40% del total de candidaturas presentadas, superando el porcentaje exigido. Sin embargo, esta proporción no se traduce en una proporción significativa de autoridades mujeres electas. Al contrario, las mujeres con cargo de consejeras regionales y regidoras provinciales y distritales no representan ni el 30% del total. Desde este punto, es necesario preguntarse por qué las mujeres cuentan con tan poco acceso a la política a nivel subnacional y cuáles son los factores que motivan a una proporción tan desigual entre varones y mujeres. En los siguientes apartados se explorarán, de manera sucinta, las opiniones de mujeres que militan en partidos políticos, que han sido autoridades locales o ejercen, al momento de esta investigación, algún puesto político a nivel subnacional.

II.2. Participación a regañadientes: el balance de candidatas y autoridades sobre la cuota de género

Como es evidente, a pesar de la incorporación de un sistema de cuotas, persiste aún una exclusión sistemática de las mujeres en la política local llegando incluso, en los casos más extremos, a la violencia contra las mujeres candidatas y autoridades electas. Ejemplo de ello es el caso de Rita Suaña, alcaldesa del centro poblado de los Uros, quien al asumir el cargo fue cuestionada continuamente por los varones de su pueblo. Las protestas en contra de su persona se basaban, en gran parte, en que un sector no admitía que una mujer pueda ocupar un cargo de responsabilidad política. Este sector llegó incluso a encerrarla en el municipio y exigir su renuncia al cargo (DOŠEK 2018).

De esta forma, el acoso político continúa siendo un factor presente en la militancia y la campaña electoral a nivel subnacional. Los estereotipos, prejuicios y el machismo contra las candidatas mujeres persiste en todo nivel, lo cual impide campañas en igualdad de condiciones. Como señala María Crisisto Aycaya sobre su experiencia postulando como congresista para las Elecciones Generales del 2016:

[Postular] Por ser mujer y ser mujer indígena ha sido muy difícil. Nada fácil. Y siempre te contradecían y también la cuota un poquito nos ha favorecido para que participemos más. [...] los varones siempre dicen “No, las mujeres no. ¡Qué van a participar!” [...] Eso yo digo más que todo, me han discriminado, me han humillado, ha sido bien feo. Pero, no sé, son varones machistas los que también han sido candidatos y han hecho eso [...] nos discriminan, nos humillan porque somos mujeres o nos vestimos de pollera. Ha habido bastante machismo, discriminación, racismo [...] ha sido muy lamentable para mí que nos vean de esa manera y no creo que haya sido la única que ha sufrido estas discriminaciones. Pero nosotras sabemos pensar y opinar igual que ellos y también hemos estado allí trabajando con las comunidades campesinas, hemos trabajado con las organizaciones, ahí hemos aprendido cómo se gobierna una comunidad y pienso que sabemos [...] nos sentimos que somos capaces de gobernar una provincia, una región, un país porque hemos pasado por ahí (Entrevista concedida por María Yolanda Crisisto Aycaya).

La discriminación hacia candidatas mujeres no solo proviene de agentes externos al partido político, sino que también se producen dentro de este. Las candidatas encuentran, entonces, un terreno político hostil que cuestiona su presencia dentro de las listas, y dentro y fuera de su organización política. A nivel partidario esta actitud continúa replicándose, aunque disminuye si la persona en cuestión cuenta con trayectoria política o es acompañada por un varón. Tal como precisa la excongresista Mercedes Cabanillas al describir sus inicios en la política partidista: “[...] no me ninguneaban, felizmente, ni me *bajoneaban* porque además mi hermano mayor era dirigente militante de la juventud aprista. Entonces, yo tenía como un respaldo y podía ponerme de igual a igual en las reuniones que teníamos” (Entrevista concedida por Mercedes Cabanillas).

La discriminación, aunque no constante para todos los casos, se encuentra aún presente. Como DOŠEK (2018) apunta, no es extraño, entonces, que muchas mujeres no deseen postular, pues se enfrentan a un contexto machista. Es en este contexto en el que candidatos y dirigentes varones reconocen, en

una sorprendente demostración de sinceridad, que el rol de las mujeres en las listas se emplea como un “relleno”. En palabras de Marleni Damian Ayala, excandidata a la consejería regional de Áncash:

[...] me decían “No, pero Marleni, al final los hombres somos los que elegimos, la mujer está de complemento, de relleno”. Esto ... sobre todo la parte psicológica, uno tiene que estar bien preparado, muy bien formado, una posición ideológica bien definida, y cuando estás bien posicionada, por más que te digan cosas, no te derrumbas (Entrevista concedida por Marleni Damian Ayala).

Esta perspectiva que poseen algunas organizaciones políticas e integrantes de estas para con la participación de la mujer explica, en parte, las bajas cifras de mujeres postulantes y autoridades descritas en el anterior apartado. De acuerdo con esta última declaración, las mujeres solo son incluidas por la obligación que establece la cuota y, en consecuencia, su presencia es disminuida y relegada a puestos menores como las consejerías y regidurías. Los puestos de cabezas de listas, por las cifras mostradas en el anterior apartado, parecen estar reservados naturalmente para candidatos varones.

Según las entrevistas realizadas y las declaraciones ya citadas, la discriminación y el acoso se acentúan sobre las mujeres si estas son indígenas o jóvenes. En este tipo de casos los prejuicios se acumulan y el ataque involucra también factores como su origen, su educación, su lengua materna, entre otros. Prueba de ello es el testimonio de María Crisisto Aycaya, que durante el desarrollo de su campaña en Puno fue víctima de acoso político sistemático y persistente.

Ellos han dicho: ¿Qué cosa ella sabe? ¿Qué cosa va a hacer? Eso ha sido. A parte de eso, había una mujer que también participaba, era profesional, pero la trataban igual. Cuando estabas en las campañas, a mí me empujaban siempre, trataban de botarme atrás. No te dejaba participar porque decían “¿Qué cosa sabe? Yo soy mejor que ella. Ella no sabe nada”. Así, eso te decían. No eran todos los varones claro, en un evento que estaba participando había tres varones y uno de ellos era bien machista. Él trataba de difamarte, te acusaba y calumniaba para que tú no participes o para que no ganes [sic] (Entrevista concedida por María Yolanda Crisisto Aycaya).

Las candidatas parecen estar en constante evaluación por sus pares masculinos por la forma en que se expresan, se visten o participan. “[...] una persona me dijo, ‘Marleni, ya tienes que ser más femenina’ [...] me juzgaban por todo” (Entrevista concedida por Marleni Damian Ayala). Esta actitud ha sido replicada en otros espacios bajo el prejuicio de que las mujeres deben representar ciertas características más “femeninas”. Esto ocurre también en los medios de comunicación y su trato diferente hacia las candidatas y exautoridades. “[...] cuando había campaña nos invitaban a los canales de televisión y nos pedían hacer, por ejemplo, lomo saltado, ¡por Dios! [...]” (Entrevista concedida por Mercedes Cabanillas).

Por las declaraciones recolectadas, difícilmente las organizaciones políticas establecen espacios o medidas para prevenir la violencia contra las mujeres o promover una mejor participación. “[el partido] solo me dio el espacio, y bueno, solitas tenemos que trabajar” (Entrevista concedida por María Yolanda Crisisto Aycaya). El abandono por parte de las organizaciones políticas hacia las candidatas mujeres también se explica en que existían y aún existen miramientos para que estas accedan a cargos importantes en la política. Las declaraciones de Mercedes Cabanillas permiten advertir un comportamiento sobre estas actitudes.

Mira, eso da cuenta de que pese a ser una compañera, aprista y joven activista, me podrían querer, inclusive hasta cuidar, pero no les entraba de buena fe en la cabeza que yo tenía los mismos derechos que ellos [...] pero política, política no hacían las mujeres, los varones sí eran tomados en cuenta [...] En el campo político, en el campo de la representación electoral y otra naturaleza, a las mujeres no le ponen fácil el camino, nos la han puesto bien difícil (Entrevista concedida por Mercedes Cabanillas).

Otra barrera que enfrentan las mujeres es la selección interna que se realiza dentro de su partido, en el que se les asigna, sea por democracia interna o por invitación, un puesto dentro de las listas congresales, departamentales o municipales. Sobre este punto, una práctica conocida de exclusión en contra de las mujeres es la presencia de las mismas en los últimos números de lista o como “relleno”. Este tipo de casos se repiten incluso cuando las mujeres ganan sus elecciones internas, siendo desplazadas de sus puestos para que los

mismos sean asignados a candidatos varones. En el peor de los casos, como el ya citado de Rita Suaña, las mujeres que participan en política son forzadas a renunciar de sus cargos políticos o puestos dentro de la organización política, para luego ser suplidas por varones.

A pesar de todos los factores descritos que han impedido e impiden una participación femenina justa y en igualdad de condiciones, la presencia de las mujeres en la política, progresivamente, ha aumentado. Este aumento se consiguió, en parte, como consecuencia del acceso a espacios en donde las mujeres históricamente habían sido discriminadas. La posibilidad de contar con educación superior y votar ha supuesto un avance significativo en el acceso de las mujeres en la vida pública; y en donde se hace evidente que una cuota electoral del 30% no es considerada como una medida suficiente por las candidatas.

[...] anteriormente las mujeres de las comunidades ni siquiera estudiaban, mi mamá no estudió, pero mi papá sí estudió. Entonces, desde ahí se ve la diferencia, después de varios años la mujer recién empezó a tener esta oportunidad de poder estudiar y ahora sí. [...] En realidad, debe ser cincuenta-cinuenta, mitad y mitad, porque ahí para tener un 30%, para manejar esas cuotas todavía se sigue teniendo a la mujer en un peldaño menos que un varón (Entrevista concedida por Marleni Damian Ayala).

Es así como el debate por la introducción de la paridad y medidas de mandato de posición se fue insertando de manera paulatina en la política peruana. La cuota electoral del 30%, debido a las dificultades ya analizadas, era considerada solo como un primer avance para una efectiva representación de las mujeres en la política. Así, la paridad y alternancia se habían propuesto de manera repetida por diferentes bancadas y en distintos periodos parlamentarios. En la tabla 1 se resume todos los proyectos de ley presentados entre los años 1995 y 2019 referidos a paridad y alternancia en la implementación de la denominada cuota de género.

Tabla 1

PROYECTOS DE LEY SOBRE PARIDAD Y ALTERNANCIA DE LA CUOTA DE GÉNERO PRESENTADOS ENTRE 1995-2019

Periodo de Gobierno	Grupo parlamentario o proponente	N.º	Sumilla
1995-2000	-	05367	Modifica el artículo 116º de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, y el artículo 10º de la Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales; referidos a la ubicación alternada de los candidatos en las listas para el Congreso y las Municipalidades.
2001-2006	Multiparlamentario	05862	Propone la paridad y la ubicación alternada de los candidatos en las listas para el Congreso de la República, municipalidades y gobiernos regionales.
2001-2006	Perú Posible	04230	Propone modificar el segundo párrafo del artículo 12º de la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales, referido a la alternancia de varones y mujeres en la lista de candidatos a la Presidencia y Consejeros en los Gobiernos Regionales.
2001-2006	Cédula Parlamentaria Aprista	08588	Propone modificar los artículos 104º y 116º de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, el segundo modificado por el artículo Único de la Ley N° 27387, estableciendo la Ley de alternancia en las elecciones generales, regionales y municipales
2001-2006	Multiparlamentario	08639	Propuesta de Ley de alternancia en las elecciones generales, regionales y municipales.
2001-2006	Frente Independiente Moralizador	08829	Propone elevar las cuotas y establecer el criterio de alternancia de hombres y mujeres en las listas de candidatos para cargos de elección popular.
2006-2011	Jurado Nacional de Elecciones	01688	Propone modificar el artículo 10º de la Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales, sobre alternancia de cuotas de género e inclusión de cuota joven y de representantes de comunidades nativas, campesinas y pueblos originarios en orden de prelación preferencial.



Periodo de Gobierno	Grupo parlamentario o proponente	Nº	Sumilla
2006-2011	Jurado Nacional de Elecciones	04708	Propone regular la aplicación de la cuota electoral de mujeres en función de su naturaleza de acción afirmativa dentro de la cuota electoral de género. Por tanto, se vincula estrechamente con el respeto de los derechos políticos de las mujeres que busca garantizar su participación y representación política sin discriminación.
2006-2011	Grupo Parlamentario Fujimorista	02245	Propone modificar los artículos 104º y 117º de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, artículo 12º de la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales y artículo 10º de la Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales, sobre alternancia en las elecciones generales, regionales y municipales.
2006-2011	Multiparlamentario	02175	Propone modificar los artículos 104º y 116º de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, artículo 12º de la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales y el numeral 3 del artículo 10º de la Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales, alternancia en las elecciones generales, regionales y municipales.
2006-2011	Jurado Nacional de Elecciones	01688	Propone modificar el artículo 10º de la Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales, sobre alternancia de cuotas de género e inclusión de cuota joven y de representantes de comunidades nativas, campesinas y pueblos originarios en orden de prelación preferencial.
2006-2011	Partido Aprista Peruano	00934	Propone modificar el numeral 3 del artículo 10º de la Ley N° 26864, Ley de Elecciones Regionales, Inscripción de Listas de Candidatos, referente a establecer la alternancia para la participación de la juventud en las listas de regidores provinciales y municipales.
2011-2016	Jurado Nacional de Elecciones	00268	Propone regular la aplicación de la cuota electoral de mujeres en función de su naturaleza de acción afirmativa dentro de la cuota electoral de género. Por tanto, se vincula estrechamente con el respeto de los derechos políticos de las mujeres que busca garantizar su participación y representación política sin discriminación.

Periodo de Gobierno	Grupo parlamentario o proponente	Nº	Sumilla
2011-2016	Dignidad y Democracia	04216	Propone modificar las Leyes 26859, Ley Orgánica de Elecciones, 27683, Ley Orgánica de Elecciones Regionales y 26864 Ley Orgánica de Elecciones Municipales, incorporando la alternancia de género.
2011-2016	Dignidad y Democracia	04208	Propone modificar artículos de la Ley Orgánica de Elecciones, Ley Orgánica de Elecciones Regionales, Ley de Elecciones Municipales para incorporar la alternancia de varones y mujeres en las Elecciones Parlamentarias Regionales y Municipales.
2011-2016	Acción Popular-Frente Amplio	02639	Propone modificar el artículo 12 de la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales, modificado por la Ley 29470, que establece alternancia de género en las elecciones regionales y locales.
2011-2016	Poder Ejecutivo	01779	Propone la Ley de alternancia de género en las elecciones al Congreso de la República, elecciones regionales, elecciones municipales, organizaciones políticas y de eliminación del voto preferencial en la elección de Congresistas.
2011-2016	Grupo Parlamentario Fujimorista	01714	Propone modificar el numeral 3 del artículo 10º de la Ley de Elecciones Municipales, referente a la participación alternada de la juventud en las listas de regidores provinciales y distritales.
2016-2021	Alianza para el Progreso	03461	Propone Ley de Reforma Constitucional, a fin de implementar en el Congreso de la República un sistema Bicameral con paridad entre hombres y mujeres.
2016-2021	Fuerza Popular	04626	Propone ley que promueve la participación política de las mujeres y reconoce la implementación progresiva de la paridad y la alternancia en las elecciones generales al parlamento y las elecciones regionales y municipales del País.
2016-2021	Alianza para el Progreso	04066	Propone establecer la alternancia de género en las listas de candidatos a elección popular, es decir la presencia de mujeres y varones alternadamente teniendo en cuenta el género del candidato que encabeza la lista.

Fuente: Congreso de la República.

II.2.1. La inserción del mandato de posición: la reforma peruana del 2019

En el 2019, el Perú se vio inmerso en un nuevo proceso de reforma política y electoral que modificaría sustancialmente aspectos vinculados a la inscripción y cancelación de partidos políticos, su financiamiento, la participación de las mujeres en las listas congresales y la democracia interna. Este proceso de reforma inició con la convocatoria y los resultados del Referéndum Nacional que modificó tres de cuatro apartados de la Constitución Política del Perú, aprobando modificaciones referidas a la Junta Nacional de Justicia (antes Consejo Nacional de la Magistratura), la prohibición de reelección por parte de los congresistas y el financiamiento político, y rechazando la posibilidad de pasar a un sistema bicameral.

Tabla 2

RESULTADOS ELECTORALES DEL REFERÉNDUM NACIONAL 2018

PREGUNTA	SÍ	NO
1. ¿Aprueba la reforma constitucional sobre la conformación y funciones de la Junta Nacional de Justicia, antes Consejo Nacional de la Magistratura (CNM)?	13,727,144 (86.56%)	2,130,891 (13.14%)
2. ¿Aprueba la reforma constitucional que regula el financiamiento de las organizaciones políticas?	13,667,716 (85.78%)	2,266,138 (14.22%)
3. ¿Aprueba la reforma constitucional que prohíbe la reelección inmediata de parlamentarios de la República?	13,598,123 (85.81%)	2,248,887 (14.19%)
4. ¿Aprueba la reforma constitucional que establece la bicameralidad en el Congreso de la República?	1,462,516 (9.49%)	13,949,831 (90.51%)

Fuente: ONPE. Elaboración propia.

Una vez concluido el Referéndum Nacional 2018, el Ejecutivo persistió con la intención de continuar reformando el sistema político y electoral. Para ello, mediante la Resolución Suprema N.º 228-2018-PCM, se creó la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP). Esta comisión tenía por objetivo proponer normas orientadas para la implementación de reformas y se encontraba integrada por investigadores en ciencias sociales y jurídicas como Fernando Tuesta Soldevilla (quien la presidió), Paula Valeria Muñoz Chirinos, Milagros Campos Ramos, Jessica Violeta Bensa Morales y Ricardo Martín Tanaka Dongo.

Concluido el plazo establecido por la resolución en cuestión, la CANRP, en marzo de 2019, presentó un informe final con 12 proyectos de ley (8 de reforma legal y 4 de reforma constitucional). En el aspecto de la participación de la mujer, esta comisión considera, en dos de los proyectos presentados, la necesidad de implementar la paridad y alternancia en listas parlamentarias, regionales y municipales al igual que en los procesos de democracia interna.⁶

Sobre la base del informe final y de las propuestas entregadas por la CANRP, el Ejecutivo presentó como suyas parte de estas al Congreso peruano para el inicio de un debate y su posterior votación.⁷ Luego de unos meses, en uso de sus facultades constitucionales, el Ejecutivo planteó una cuestión de confianza para que se aprobasen seis proyectos de ley del paquete de iniciativas enviadas. Estos se referían a: 1) la modificación de impedimentos para ser candidatos a cargos de elección popular; 2) la democracia interna y participación ciudadana; 3) financiamiento político; 4) modificaciones al sistema electoral nacional y paridad de género; 5) inscripción y cancelación de las organizaciones políticas; y 6) cambios en el proceso de levantamiento de inmunidad parlamentaria (GESTIÓN 2019).

Luego de un debate en el Parlamento, el 5 de junio de 2019, con 77 votos a favor, 44 en contra y 3 abstenciones, la cuestión de confianza pedida por el gabinete de Salvador del Solar fue aprobada. Posteriormente, en agosto del

⁶ Los proyectos de ley en cuestión son: “Proyecto de ley que modifica la ley orgánica de elecciones respecto al sistema electoral nacional”, “Proyecto de ley que modifica la ley de organizaciones políticas, regula la democracia interna y promueve la participación ciudadana en el proceso de selección de candidatos” y “Proyecto de ley que modifica la ley de elecciones regionales y la ley de elecciones municipales, sobre los sistemas electorales regional y municipal”.

⁷ Se presentaron todos los proyectos de ley con excepción de los apartados que mencionaban a la bicameralidad.

mismo año fueron promulgados por el Ejecutivo solo cuatro proyectos de ley. Estos se referían a: 1) democracia interna, 2) eliminación del voto preferencial, y paridad y alternancia de género, 3) inscripción y cancelación de organizaciones políticas, y 4) financiamiento de organizaciones políticas. Los proyectos sobre la modificación de impedimentos para ser candidatos e inmunidad parlamentaria obtuvieron menos de 87 votos, por lo que debían ser sometidos a una segunda votación en una nueva legislatura, que no llegó a cumplirse debido a la disolución del Parlamento el 30 de setiembre de 2019 (RPP NOTICIAS 2019). La paridad era aprobada después de un curioso debate en donde las opiniones disidentes no consideraban el aspecto comparado o el balance que había producido la cuota electoral (DOŠEK 2018).

Sobre este punto, es posible evidenciar que la propuesta de paridad aprobada suponía más bien una aplicación progresiva. Es decir, según la Ley N.º 30996, las listas de candidatos al Congreso en elecciones internas y la lista resultante de esta debía integrarse por no menos del 40% de mujeres u hombres. Y, según la tercera disposición transitoria de esta ley, esta medida afirmativa debía aumentarse a un 45% en las Elecciones Generales del 2026 y a un 50% en las Elecciones Generales del 2031 (CONGRESO DE LA REPÚBLICA 2019B).⁸ De esta manera, el porcentaje de varones o mujeres aumenta de manera progresiva hasta llegar al 50%, mientras que la alternancia sí es especificada tanto para los procesos de democracia interna como para la lista final.

Sin embargo, a pesar de este avance en la representación sustantiva de la mujer, la disposición legal mencionada solo abarca a las listas congresales. Las listas regionales y municipales no han sido consideradas dentro de esta reforma, por lo que mantienen un porcentaje del 30% de varones o mujeres en sus listas sin un mandato de posición. La homologación de la Ley N.º 30996 al ámbito subnacional aún se encuentra pendiente.

⁸ La denominación completa de la Ley N.º 30996 es Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al Sistema Electoral Nacional, publicada el 27 de agosto de 2019.

II.2.2. La participación femenina en el Perú: nuevos y antiguos retos

Luego de la reforma del 2019, que estableció la paridad progresiva y alternancia en listas parlamentarias, algunas medidas para asegurar la participación efectiva de la mujer en la política aún se encuentran pendientes. Y es que, aunque la paridad y la alternancia son medidas importantes y necesarias, se debe advertir también que estas por sí solas no evitan que miembros de las organizaciones políticas continúen discriminando o excluyendo a las mujeres.

Clara muestra de ello es el caso mexicano en el que, en respuesta a la introducción de medidas de acción afirmativa, los partidos políticos postulaban a sus candidatas en distritos en donde el partido en cuestión perdía históricamente o las posibilidades de ganar eran mínimas. Este tipo de acciones condujo a la introducción de la “regla de distritos perdedores” con el fin de evitar este tipo de prácticas, aunque el impacto de esta norma aún viene siendo discutido (JARAMILLO 2019).

Asimismo, y como ya se ha mencionado, es necesario aumentar el rango de la cuota establecida en la reforma electoral del 2019. Puesto que, la paridad y la alternancia se ha establecido solo para el caso de las listas congresales y no para las regionales y municipales. De esta forma, las elecciones subnacionales mantienen un 30% de cuota de género y sin mandato de posición. Al respecto, es también necesario especificar quiénes ingresan a sustituir a las autoridades electas en caso de renuncia. Esto con el objetivo de evitar casos como el de las “juanitas” en México, en donde autoridades mujeres eran sustituidas por suplentes varones del mismo partido. La legislación debe especificar a suplentes del mismo género.

La violencia y el acoso político contra las candidatas es otro aspecto que debe revisarse. Si bien la paridad y la alternancia les brindarán una mayor presencia en política nacional, las prácticas mencionadas aún no se encuentran ni reguladas ni tipificadas como sanción en la legislación electoral peruana. Y, difícilmente, los partidos políticos presentan sanciones contra este tipo de accionar.

Respecto a este tópico, la Comisión de Justicia del Congreso de la República, en marzo de 2019, aprobó el proyecto de Ley N.º 673/2016-CR, Ley para prevenir, sancionar y erradicar el acoso político contra las mujeres. Este proyecto de

ley pretendía establecer mecanismos de prevención, sanción y erradicación de este tipo de actitudes contra las mujeres garantizando el ejercicio de sus derechos políticos sin discriminación (CONGRESO DE LA REPÚBLICA 2019a). No obstante, a pesar de la aprobación de este proyecto de ley en la Comisión de Constitución, este no pudo ser discutido en el Pleno debido al cierre del Congreso, producido el 30 de setiembre de 2019, como ya se mencionó líneas arriba.

Por otra parte, el financiamiento es también otro aspecto empleado para excluir a las mujeres que participan en la política. Al respecto, existe evidencia de partidos políticos latinoamericanos que distribuyen su financiamiento público y privado de forma diferenciada a favor de candidatos varones (FREIDENBERG *et al.* 2018). Para ello, diversos países han enfocado distintas regulaciones con el objetivo de prevenir y eliminar este tratamiento excluyente.

Por ejemplo, México especifica que parte del financiamiento público recibido debe dirigirse a incentivar y promover la participación política de la mujer (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2015). Mientras que Chile, mediante una disposición transitoria aplicable para los años 2017, 2021, 2025 y 2029, premia a los partidos políticos cuyas candidatas alcanzan puestos en la Cámara de Diputados o Senadores con el reembolso de 500 UF (Unidades de Fomento), monto que debe ser dirigido también a la promoción de la participación de la mujer. Asimismo, en estos años, la legislación también dispone el reembolso adicional de sus gastos electorales a candidatas al Senado y Cámara de Diputados de 0.01 UF por cada voto obtenido (MINISTERIO DEL INTERIOR, SUBSECRETARÍA DEL INTERIOR 2016).

En el caso peruano, la Ley de Organizaciones Políticas, Ley N.º 28094, precisa, debido a las modificaciones realizadas al apartado de financiamiento en el 2017, que el 50% del financiamiento público directo recibido por los partidos se destine a actividades de formación, capacitación, investigación y difusión. Mientras que la otra mitad debe ser empleado para gastos de funcionamiento ordinario (CONGRESO DE LA REPÚBLICA 2003). En consecuencia, no se hace mención a la promoción de la participación femenina u otros grupos como sí lo establecen los países ya mencionados.

De esta manera, existen medidas que aún deben implementarse para que la competencia política se desarrolle de manera justa y equitativa. Las medidas de discriminación positiva y de mandato de posición no aseguran *per se* la

participación efectiva y libre de prácticas discriminatorias. Al contrario, estas medidas son el inicio de la implementación de regulaciones que ayuden a las mujeres a competir sin exclusiones o sesgos machistas. Y es que, sin mujeres no hay democracia.







NPE

ORALES

PROVINCIA DE LIMA
CIRCUITO
NUEVAS ELECCIONES MUNICIPALES PARA LA MUNICIPALIDAD DE LIMA SUR

NUEVAS ELECCIONES MUNICIPALES PARA LA MUNICIPALIDAD DE LIMA SUR

PARTICIPACIÓN POLÍTICA ELECTORAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DEL PERÚ

La participación electoral de los pueblos indígenas en el Perú no es un tema de data reciente, historiadores como CHIARAMONTI (2018) y DEL ÁGUILA (2013), entre otros, han dado cuenta de que durante la etapa colonial se reconocía el derecho al voto indígena dentro de sus jurisdicciones con la opción de candidaturas indígenas para municipios. Sin embargo, fue con la Independencia del Perú que se inicia un proceso de modificaciones legislativas que restringieron el derecho de sufragio a los pueblos indígenas, bajo la prerrogativa de que estos ciudadanos no contaban con la preparación adecuada para tomar una decisión de tipo político.

Se debe precisar que, en el transcurso de nuestra vida republicana, el ejercicio de la ciudadanía política se fue desarrollando sobre la base de un conjunto de requisitos tales como edad, tributación, sexo y alfabetización. Es decir, se desarrolló un modelo de ciudadanía excluyente que priorizaba a los ciudadanos con mayor agencia en desmedro de sectores subalternos, lo que DEL ÁGUILA (2013) calificaría como una *ciudadanía corporativa*.

Fue a partir de 1839, con la promulgación de la Constitución de ese año, que los requisitos para el ejercicio de la ciudadanía política se consolidaron. Es preciso mencionar que la Carta Magna no excluía directamente a los indígenas de la participación electoral, sino que hacía referencia a la exclusión de los analfabetos. En aquella época la alfabetización no era de carácter obligatorio para indígenas y mestizos que residieran en zonas alejadas de las escuelas, razón por la que la gran cantidad de indígenas no lograba ser alfabetizada.

Esta situación se mantuvo durante varias décadas hasta que su condición de excluido se reafirmó con la Reforma Constitucional de 1895. En aquel debate, Manuel Vicente Villarán, uno de los intelectuales más importantes de la época, se oponía tajantemente a la participación de los indígenas en la vida política, y en su momento señaló: “Nuestra realidad comprobada y conocida es que el indio analfabeto no vota, no ha votado nunca; tuvo derecho a sufragio y nunca se percató de ese derecho ni lo usó ni lo defendió” (VILLARÁN 1962: 233). Sobre ello, CHIARAMONTI (2018) explica que “En los casos en que votaba, lo hacía solo nominalmente, de modo inconsciente, como instrumento de otros, como brazos y manos guiados por otros [...]”; es decir, deja definida la idea de que se percibía al indígena como sujeto de tutela que requería ser asistido, llegando a afirmar lo siguiente:

Su analfabetismo no es el único signo de su ignorancia ni quizás el peor. En muchas regiones padecen de una incultura excepcional. Lo grave para ellos y para la nación no es tanto que ignoren la lectura y la escritura; es que además muchos no hablan castellano o lo hablan y entienden muy mal, y que viven aislados, sin contactos civilizadores, rodeados de gentes tan ignorantes como ellos (VILLARÁN 1962: 232).

La afirmación de Villarán deja entrever la percepción etnocentrista enraizada entre las élites nacionales. Esta manera de referirse a los pueblos indígenas dio origen a una corriente llamada indigenismo (VALCÁRCEL 1942) y (FUENZALIDA 1970), que, si bien es considerada desde la literatura y las artes una reivindicación al indígena, guarda mucho contenido del proteccionismo propio del culturalismo norteamericano.

Llegado el siglo XX, y culminada la etapa denominada por BASADRE (1983) como República Aristocrática, gobernaba en el país Augusto B. Leguía, quien asumió el cargo luego de dar un golpe de Estado con sus allegados, pues, pese a estar participando en el proceso electoral de 1919 como candidato presidencial, opositor al civilista Antero Aspíllaga, percibió que la Corte Suprema y el Congreso favorecían al candidato del partido civilista. Leguía disolvió el Congreso y convocó a elecciones para elegir a una Asamblea Nacional que tuvo como encargo elaborar una nueva Constitución que reemplace la Carta Magna de 1860.

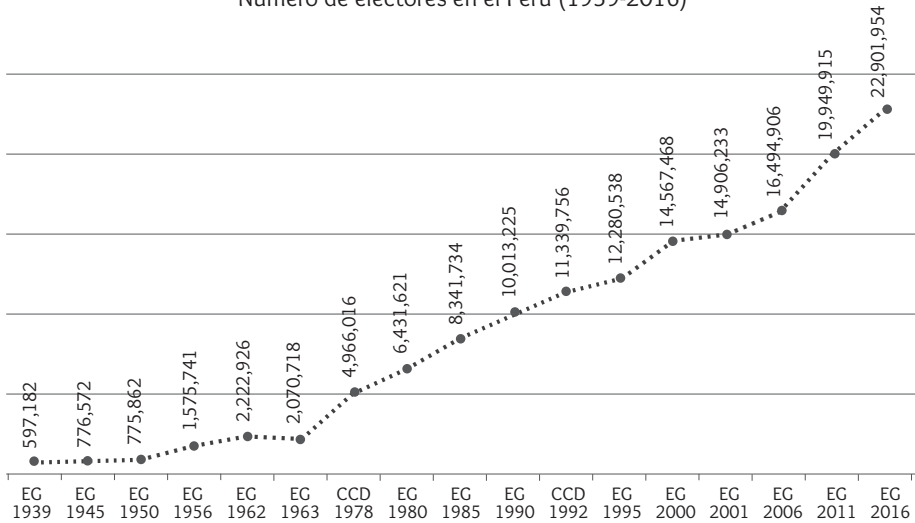
La Constitución de 1920 presentó como característica un fuerte proteccionismo al indígena, pero no con el objetivo de fortalecer su agencia social, sino con la intención de orientar sus decisiones. Adicional a ello, esta Carta Magna incluía el reconocimiento legal de las comunidades y el atributo de considerar los territorios que ocupaban como bienes imprescriptibles. La nueva constitución presentaba cambios sustanciales en beneficio de los indígenas; sin embargo, estas iniciativas no se plasmaron en acciones concretas.

En 1969, se inicia un proceso de revalorización de lo indígena a nivel político. El presidente *de facto* Juan Velasco Alvarado promulga la Ley N.º 17716, ley de Reforma Agraria, que termina con el sistema de hacienda y distribuye hectáreas de tierra expropiada entre las comunidades campesinas y cooperativas (CABALLERO 1980). SINESIO LÓPEZ (1997) afirma que la discriminación étnica, el patrimonialismo y las mediaciones políticas a las que fueron sometidos los campesinos son resultado de las relaciones de autoridad del estado oligárquico en las que la propiedad de la tierra jugó un rol importante, pues considera que luego de la Reforma Agraria se debilitaron las estructuras del Estado oligárquico dando paso a un nuevo modelo de organización entre los campesinos. No obstante, no se propició la participación indígena en la vida política de manera directa, sino que se inició un proceso implícito en el fortalecimiento de las organizaciones indígenas, especialmente las andinas. Fue así que se crea el 3 de octubre de 1974 la Confederación Nacional Agraria (CNA) que buscó generar coaliciones entre productores y campesinos que integraban las cooperativas agrarias con la finalidad de fortalecer su posición en el plano político. Con el paso de los años, la CNA ha integrado a miembros de comunidades nativas y ha reformado el discurso campesinista por una concepción de lo indígena u originario.

Fue con la promulgación de la Constitución de 1979 que se retiran las restricciones para el ejercicio del sufragio y el voto se vuelve universal permitiendo que los ciudadanos indígenas, en su mayoría analfabeta, pueda acceder al voto. Esta iniciativa generó transformaciones evidentes en la composición del padrón electoral; especialmente, en las circunscripciones de mayor presencia indígena como Andahuaylas, Huancavelica, Puno, Amazonas, entre otras.

Gráfico 1

Número de electores en el Perú (1939-2016)



Fuente: JNE. Elaboración: SGII-ONPE.

III.1. La participación política indígena de las dos últimas décadas del siglo XX

La Constitución de 1979 presentó como novedad un evidente carácter inclusivo entre los sectores menos representados, pero sin incentivos que promuevan la participación de los pueblos indígenas en el plano de lo político; por ello, no consiguió el alcance esperado en dicha materia. No obstante, la relación entre densidad, la demografía indígena –en algunas circunscripciones– y el reconocimiento de su derecho al voto generó que, en algunos distritos, los representantes de pueblos indígenas postulen y accedan a cargos de representación a nivel subnacional. Es decir, que en los distritos donde la presencia indígena implicaba mayoría, por consecuencia, alcanzaría mayor representación en dichas circunscripciones.

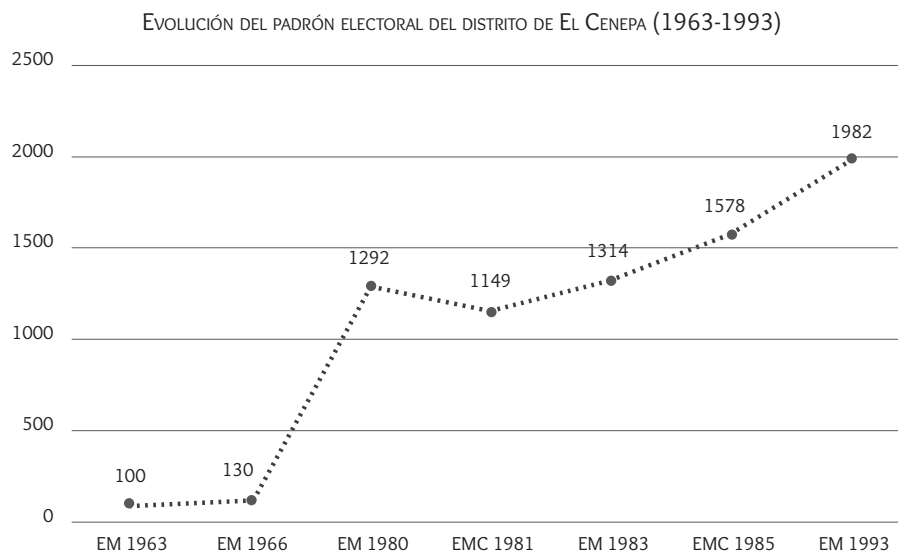
La elección de autoridades ediles en 1980 cobró un enfoque distinto al comportamiento político electoral de la época. Por ejemplo, en el departamento de Amazonas se observó en los resultados electorales que en los

distritos de la provincia de Bagua existía una frecuencia constante de participación de los partidos políticos Acción Popular y el Partido Aprista Peruano. Ambas organizaciones mantenían la pugna electoral a nivel distrital, disputándose la administración de los gobiernos locales desde 1963. Sin embargo, en la elección de 1980 ocurrió un evento irregular en el distrito de El Cenepa, donde la fuerte organización comunal de las etnias awajún y wampis generó un masivo abstencionismo electoral, debido a problemas en la inscripción de un candidato indígena.

Según relata la investigación de SÁNCHEZ & VALENZUELA (2017), en dicha circunscripción se presentaron tres listas para la inscripción ante el Jurado Nacional de Elecciones: Acción Popular, El Partido Aprista Peruano y una lista independiente. Pero el organismo electoral determinó que la lista independiente no cumplía con los requisitos que exigía la ley y fue retirada del proceso dejando en competencia a las otras dos organizaciones políticas.

El Consejo Aguaruna y Huambisa⁹ (CAH) fue la organización indígena más importante en dicha región y coalicionaba a dos importantes etnias que se reconocían como mayoría electoral. La CAH, luego de que la lista independiente que ellos postulaban fue retirada del proceso, decidió apelar a su capacidad de organización y liderazgo entre el sector indígena, orientando a los electores indígenas a abstenerse de sufragar. Se trató de uno de los casos de abstencionismo más grandes que han ocurrido en el país. Desde 1963, las elecciones en El Cenepa se desarrollaron con una mínima cantidad de ciudadanos con acceso al voto, en su mayoría colonos que llegaron con fines de desarrollo agrario. Si bien el padrón electoral de ese distrito para los años 1963, 1966, 1980, 1981, 1983, 1985, 1986 y 1993 no se encuentra disponible, sobre la base de los resultados electorales de esos procesos se ha realizado una proyección de la evolución del padrón de electores.

⁹ Las categorías aguaruna y huambisa son adecuaciones que emplearon los castizos para referirse a los awajún (aguaruna) y wampis (huambisa), por ello el nombre de la organización no ha cambiado, pero ambas etnias prefieren ser consideradas bajo la nomenclatura tradicional.

Gráfico 2

Fuente: JNE. Elaboración: SGIIE-ONPE.

El gráfico 2 permite observar el detalle de la evolución del padrón electoral en el distrito de El Cenepa, si bien se presenta como irregular entre los años 1966 y 1980, ello se debe a que con la Constitución de 1979 el reconocimiento del derecho al voto universal de la ciudadanía permitió un incremento considerable del padrón electoral.

El caso de El Cenepa es excepcional no solo por tratarse de un distrito de mayoría indígena, sino porque la organización de la CAH permitió que sostenidamente dicho municipio cuente con autoridades indígenas. Caso similar ocurrió en la provincia de Condorcanqui en Amazonas, que fue creada en 1984 y, desde ese momento, la presencia de autoridades indígenas a nivel de gobierno local es frecuente.

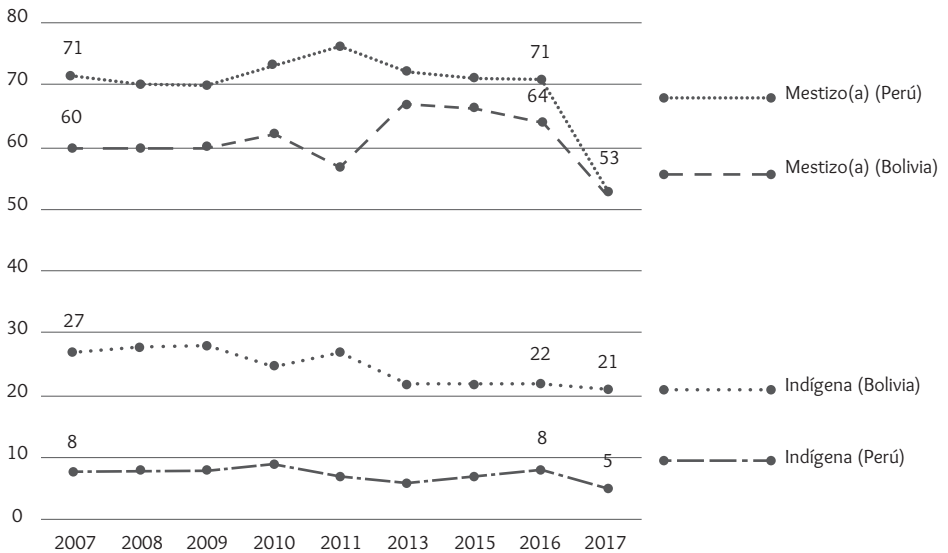
Lo acontecido en El Cenepa es de particular relevancia para comprender que en distritos amazónicos de mayoría indígena no existen dificultades para acceder a cargos de representación, tal como ha ocurrido en el distrito de

Río Negro en Junín, Pichari y Megantoni en Cusco, siendo estos solo algunos ejemplos referenciales.

Por otro lado, en el caso andino, la presencia indígena quechua o aymara en los gobiernos locales ha tenido comportamiento distinto por dos factores: la implementación de la Ley de Reforma Agraria de 1969 y la promulgación de la Constitución de 1979. Los andes presentan un escenario diferente en materia de participación indígena, pues, mientras en las circunscripciones amazónicas su presencia es claramente identificada y definida, el autoreconocimiento andino no es tan firme, ya que en su mayoría se consideran mestizos. Pero, más allá de dicho factor, en los andes se han construido liderazgos locales que encuentran en los movimientos regionales una plataforma que les permite participación y representación efectiva. Pese a ello, de los países andinos, el Perú es donde existe menor autorreconocimiento indígena por parte de la ciudadanía.

Gráfico 3

CIUDADANOS DE PERÚ Y BOLIVIA POR IDENTIFICACIÓN RACIAL (AUTOIDENTIFICACIÓN)



Fuente: Latinobarómetro 2002-2017. Elaboración propia.

Las décadas de 1980 y 1990 significaron un álgido momento para la democracia peruana, pues, las acciones armadas de Sendero Luminoso y el MRTA en contra de las autoridades nacionales y locales generó inestabilidad política. La Comisión de la Verdad y Reconciliación ha estimado que alrededor de 2300 autoridades locales fueron asesinadas en ese periodo. En las zonas rurales, los enfrentamientos armados fueron mucho más intensos que en las ciudades, generando que la participación de actores políticos de todo tipo sea restringida. Es preciso señalar que, si bien la participación política en los lugares donde el conflicto armado interno era más intenso se vio debilitada, no obstante, la organización comunal se vio fortalecida por los diferentes comités de autodefensa que se formaron en esos años (DEGREGORI 1996). Ese factor permitió, años más tarde, el empoderamiento comunal de los campesinos al acceder a mecanismos de representación como las cuotas electorales.

III.2. La cuota nativa o cuota indígena

Considerando que los partidos políticos de escala nacional se encontraban muy afectados por la denominada crisis del sistema de partidos, diversos autores afirman que el Perú fue el primer país de la región en ingresar a la llamada crisis de los partidos, y uno de los últimos en buscar desarrollar un modelo democrático en el marco de un conflicto armado (LYNCH 1999; TANAKA 1998). Dicha condición generó que el diseño institucional sobre el cual reposa el sistema político no contara con las condiciones propias para reproducir y sostener partidos políticos que representen a la sociedad.

Es en ese contexto que, iniciado el siglo XXI, se comienzan a fortalecer las medidas que buscaban, por un lado, generar inclusión social de los sectores menos favorecidos, y, por otro, fortalecer los partidos políticos a nivel nacional. Fue así que mucha de la legislación que se promulgó en el periodo 2001-2006 se enfocó en consolidar un sistema de partidos, promover la creación de gobiernos regionales, y fomentar la participación de mujeres y pueblos originarios en el ámbito subnacional.

Es así que desde el 2002 aparece la denominada cuota nativa o cuota indígena, la cual es una medida de acción afirmativa *sui generis* para los sistemas electorales. Si bien no es ajeno el empleo de cuotas electorales para propiciar la participación de sectores menos representados, en algunos países de

la región, la participación indígena suele asegurarse mediante escaños reservados al interior de la asamblea legislativa, mediante la creación de un distrito electoral indígena. En otros casos se crean mecanismos en la legislación electoral que permiten la representación a nivel subnacional; sin embargo, en el Perú, esta medida funciona solo para los gobiernos subnacionales, promoviendo la participación sin garantizar su representación.

La denominada cuota indígena aparece en la legislación peruana desde el año 2002, cuando la Ley N.º 27680, Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre descentralización, modifica el artículo 191 de la Constitución señalando lo siguiente: “La ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades nativas y pueblos originarios en los Consejos Regionales. Igual tratamiento se aplica para los Concejos Municipales” (art. 191 de la Constitución, modificado el 07/03/2002).

Esta modificación constitucional fue a iniciativa del excongresista Javier Díez-Canseco Cisneros, quien en el marco de la modificación constitucional en materia de descentralización propone:

[...] que se respete la ley de cuotas en la distribución de las responsabilidades al interior de los municipios; y segundo, que se establezca cuotas para las comunidades campesinas y nativas en las zonas de predominancia rural. Esto me parece que es fundamental. En este tema se debe considerar, entonces, la representación de género y las cuotas de comunidades campesinas y nativas en las diversas zonas (CONGRESO DE LA REPÚBLICA 2001: 21).

La Ley fue promulgada en el marco de las políticas de descentralización, y promovía la inclusión de representantes de las comunidades nativas y pueblos originarios como candidatos en las Elecciones Regionales y Municipales, tal como establece la Ley N.º 27683, Ley de Elecciones Regionales (artículo 12) y la Ley N.º 26864, Ley de Elecciones Municipales (art. 10º) donde se menciona:

Establecen para cada caso, que las listas de candidatos al Consejo Regional y la lista de candidatos a regidores deben estar conformadas por un mínimo de quince por ciento (15%) de representantes de comunidades nativas y

pueblos originarios en cada región donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

El problema de origen de esta modificación constitucional radica en los criterios para determinar quiénes deben ser considerados miembros de comunidades nativas o de pueblos originarios. Muchos de los criterios establecidos para ello se encuentran en el principio de autodeterminación, es decir, quien por propia voluntad decide o asume el factor étnico en su identidad. Para el mundo amazónico, ello no fue un problema, pues la afirmación de su identidad étnica se encuentra muy arraigada debido a la protección cultural de sus lenguas y la diversidad étnica en su territorio. Pero no ocurre lo mismo en el mundo andino, según PLASCENCIA:

Es necesario reconocer, por lo tanto, que la dificultad de autorreconocimiento indígena —a diferencia del resto de países andinos— en la sierra peruana obedece a cómo la historia nos bifurcó a partir del siglo XIX, en un proceso de disolución étnica, de atomización política y de homogeneización social en el que se incorporaron de lleno como campesinos, y en el que los límites étnicos solo son reconocibles en versiones locales o regionales y que muchas veces no rebasan la plausibilidad del entorno familiar (PLASCENCIA 2005:282).

Bajo estos criterios, y con las modificaciones expuestas, en el año 2002 se convocó a elecciones y el JNE emitió la Resolución N°. 277-2002-JNE, por la que aprueba el reglamento de inscripción de miembros de comunidades nativas como candidatos a cargos regionales y municipales, estableciendo el 15% de participación al interior de las listas de las circunscripciones en donde el JNE determine la existencia de comunidades. Dicha resolución contemplaba la participación de representantes indígenas en las consejerías regionales y en las regidurías provinciales. Así se determinaron 11 regiones y 29 provincias adscritas a estas.

Tabla 1

REGIONES, PROVINCIAS, COMUNIDADES NATIVAS Y JEE COMPETENTES (ERM 2002)

N.º	DEPARTAMENTO/ PROVINCIA	JURADO ELECTORAL ESPECIAL
1	AMAZONAS	
	Bagua	Utcubamba
	Condorcanqui	Utcubamba
2	AYACUCHO	
	Huanta	Huamanga
3	CAJAMARCA	
	San Ignacio	Jaén
4	CUSCO	
	La Convención	La Convención
	Paucartambo	Quispicanchis
	Quispicanchis	Quispicanchis
5	HUÁNUCO	
	Puerto Inca	Puerto Inca
6	JUNÍN	
	Chanchamayo	Chanchamayo
	Satipo	Chanchamayo
7	LORETO	
	Alto Amazonas	Alto Amazonas
	Loreto	Loreto
	Maynas	Maynas
	Mariscal Ramón Castilla	Mariscal Ramón Castilla
	Requena	Requena
Ucayali	Ucayali	



Nº	DEPARTAMENTO/ PROVINCIA	JURADO ELECTORAL ESPECIAL
8	MADRE DE DIOS	
	Manu	Tambopata
	Tahuamani	Tambopata
	Tambopata	Tambopata
9	PASCO	
	Oxapampa	Oxapampa
10	SAN MARTÍN	
	El Dorado	San Martín
	Lamas	San Martín
	Moyabamba	Moyabamba
	Rioja	Moyabamba
	San Martín	San Martín
11	UCAYALI	
	Atalaya	Atalaya
	Coronel Portillo	Coronel Portillo
	Padre Abad	Coronel Portillo
	Purús	Coronel Portillo

Fuente: JNE.

Mapa 1

DISTRIBUCIÓN DE LA CUOTA INDÍGENA EN LAS ERM 2002



Fuente: JNE. Elaboración: SGIIE/ONPE.

El proceso de inscripción de listas de candidatos en las ERM 2002 presentó como principal dificultad, para los partidos políticos nacionales y los movimientos regionales, el cumplimiento de la cuota indígena, pues este sector no había sido incluido anteriormente como un actor potencial en la participación de las listas de candidatos. Por lo tanto, la militancia de estos actores en los partidos o movimientos no era frecuente. En muchos casos, los integrantes de las organizaciones políticas refieren que al no existir criterios formales sobre la pertenencia a las comunidades, ubicaban a un indígena que cuente con el aval o reconocimiento del jefe de la comunidad o un juez de paz.

Este inicio de la participación indígena en el sistema de cuotas revela un inusual procedimiento de legitimar la identidad. Otro aspecto importante es la ubicación de los candidatos en las listas, pues en esa elección muchas organizaciones políticas colocaron a los candidatos en puestos no expectantes, es decir, fueron ubicados en los últimos lugares de las listas sin mayor oportunidad de acceder a cargos de representación. En otros casos, emplearon dicha estrategia con una doble concurrencia: asignaron la cualidad de la cuota de género y la cuota indígena a una misma persona ubicándola en los últimos lugares de la lista. Este comportamiento revela la poca inclusión por parte de las organizaciones políticas, quienes ven a las cuotas como mecanismos obstructivos.

Las ERM 2006 no contemplaron mayores cambios en el procedimiento de inscripción de los candidatos ni en el reconocimiento de otras circunscripciones. Sin embargo, la experiencia del 2002 permitió que muchas organizaciones indígenas fortalezcan su capacidad de generar incidencia a nivel político. La experiencia de la cuota propició su interés en tener una participación activa, al punto de conformar movimientos regionales con un discurso étnico.

En el 2006, estos movimientos políticos indígenas fueron unos 14 y lograron un promedio del 20% del voto válido en las 59 provincias en las que presentaron una lista (MADRID 2012). En Apurímac se creó la Alianza Electoral Frente Popular Llapanchik. En Huancavelica se fundaron el Movimiento Rikcharisun Ayllu, el Frente Descentralista de Pueblos Andinos, el Movimiento Independiente de Campesinos y Profesionales, y el Movimiento Regional Ayni (DURAND 2007). En Ayacucho surgió el Movimiento Independiente QatunTarpuy, que

obtuvo su primera municipalidad distrital en el 2002 y que en el 2006 ganó 15 municipalidades distritales y una provincial. En el Cusco, el movimiento regional Autogobierno Ayllu obtuvo su primer alcalde distrital en el 2002, y en el 2006 consiguió seis alcaldías distritales y dos provinciales, llegando segundo en las elecciones regionales (PAREDES 2015:47).

Los hechos que describe PAREDES (2015) evidencian la existencia de movimientos regionales indígenas; sin embargo, muchos de los proyectos de su agenda política no necesariamente corresponden a una gestión que priorice lo indígena, sino que pierden dicho enfoque. Pero lo que vale la pena resaltar es que el interés por la participación política en el ámbito local creció vertiginosamente. En el 2006, pasaron de tener presencia en 29 provincias a 59, sin necesidad de la aplicación de la cuota, es decir, la consolidación de los movimientos regionales se encontraba en proceso de ascenso (GROMPONE 2012).

Una de las particularidades que presentan las dos primeras experiencias en la aplicación de la cuota indígena es la importancia en la construcción de liderazgos y organizaciones locales que mantengan un mismo discurso. Mientras que en la Amazonía un discurso de evocaciones étnicas y defensa del medioambiente puede consolidar el ascendente social de un candidato, en los andes, la reafirmación identitaria a un pasado común y la defensa de los recursos se presenta como una interesante herramienta para consolidar la imagen de los actores políticos (MELÉNDEZ 2019).

Las elecciones del 2010 cobraron particular singularidad cuando el JNE emitió la Resolución N.º 200-2010-JNE, donde el organismo electoral establece el número de consejeros regionales y regidores a ser elegidos en las ERM 2010. Esta resolución contemplaba incluir a la provincia de Datem del Marañón, ubicada en la región Loreto, luego de su creación en el 2005, pues se trata de una zona mayoritariamente indígena. Ante ello, dos organizaciones políticas presentaron un reclamo ante el JNE, buscando que se reconozca a las regiones de Ica y Moquegua como circunscripciones con provincias que cuentan con comunidades campesinas. Fue así que se emitió la Resolución N.º 370-2010-JNE, en la cual se precisan los términos “cuota nativa” y “pueblos originarios”, y se incluye la categoría de comunidades campesinas, además de incluir a los departamentos de Ica y Moquegua.

Tal como se observa en el gráfico 5, la implementación de la cuota indígena se extendió a los departamentos; sin embargo, las resoluciones que emitió el JNE no dejaron en claro los criterios para la determinación de la identidad indígena. Se observa, además, que la triple concurrencia de la cuota en un mismo candidato sigue siendo una constante por la que los candidatos muchas veces son usados para cubrir los requisitos que establece la legislación electoral. Muchas organizaciones denominan coloquialmente a esa práctica como “usar candidatos de relleno”.

Tabla 2
REGIONES Y PROVINCIAS DONDE SE IMPLEMENTÓ LA CUOTA INDÍGENA (ERM 2010)

DEPARTAMENTO	PROVINCIA	CONSEJEROS DIRECTOS	CONSEJEROS ADICIONALES	CONSEJEROS CUOTA NATIVA	TOTAL CONSEJEROS	
AMAZONAS	UTCUBAMBA	1	0	0	1	
	BAGUA	1	0	1	2	
	CHACHAPOYAS	1	0	0	1	
	LUYA	1	0	0	1	
	CONDORCANQUI	1	0	1	2	
	BONGARA	1	0	0	1	
	RODRÍGUEZ DE MENDOZA	1	0	0	1	
	TOTAL		7	0	2	9
AYACUCHO	HUAMANGA	1	0	0	1	
	HUANTA	1	0	2	3	
	LA MAR	1	0	0	1	
	LUCANAS	1	0	0	1	
	CANGALLO	1	0	0	1	
	PARINACOCNAS	1	0	0	1	
	VICTOR FAJARDO	1	0	0	1	
	VILCASHUAMÁN	1	0	0	1	

DEPARTAMENTO	PROVINCIA	CONSEJEROS	CONSEJEROS	CONSEJEROS	TOTAL
	HUANCA SANCOS	1	0	0	1
	SUCRE	1	0	0	1
	PÁUCAR DEL SARA SARA	1	0	0	1
TOTAL		11	0	2	13
CAJAMARCA	CAJAMARCA	1	0	0	1
	JAÉN	1	0	0	1
	CHOTA	1	0	0	1
	CUTERVO	1	0	0	1
	SAN IGNACIO	1	0	3	4
	HUALGAYOC	1	0	0	1
	CELENDÍN	1	0	0	1
	CAJABAMBA	1	0	0	1
	SAN MIGUEL	1	0	0	1
	SAN MARCOS	1	0	0	1
	SANTA CRUZ	1	0	0	1
	CONTUMAZA	1	0	0	1
	SAN PABLO	1	0	0	1
TOTAL		13	0	3	16
CUSCO	CUSCO	1	0	0	1
	LA CONVENCION	1	0	1	2

DEPARTAMENTO	PROVINCIA	CONSEJEROS	CONSEJEROS	CONSEJEROS	CONSEJEROS	TOTAL	
	CANCHIS	1	0	0	0	1	
	QUISPICANCHI	1	0	0	1	2	
	CALCA	1	0	0	0	1	
	CHUMBIVILCAS	1	0	0	0	1	
	ESPINAR	1	0	0	0	1	
	URUBAMBA	1	0	0	0	1	
	ANTA	1	0	0	0	1	
	PAUCARTAMBO	1	0	0	1	2	
	CANAS	1	0	0	0	1	
	PARURO	1	0	0	0	1	
	ACOMAYO	1	0	0	0	1	
	TOTAL		13	0	0	3	16
	HUÁNUCO	HUÁNUCO	1	0	0	0	1
		LEONCIO PRADO	1	0	0	0	1
AMBO		1	0	0	0	1	
HUAMALÍES		1	0	0	0	1	
PACHITEA		1	0	0	0	1	
DOS DE MAYO		1	0	0	0	1	
YAROWILCA		1	0	0	0	1	
PUERTO INCA		1	0	0	2	3	
LAURICOCHA		1	0	0	0	1	

DEPARTAMENTO	PROVINCIA	CONSEJEROS	CONSEJEROS	CONSEJEROS	TOTAL	
	MARAÑÓN	1	0	0	1	
	HUACAYBAMBA	1	0	0	1	
TOTAL		11	0	2	13	
ICA	ICA	1	1	1	3	
	CHINCHA	1	1	0	2	
	PISCO	1	0	0	1	
	NAZCA	1	0	0	1	
	PALPA	1	0	1	2	
	TOTAL		5	2	2	9
	JUNÍN	HUANCAYO	1	0	0	1
CHANCHAMAYO		1	0	1	2	
SATIPO		1	0	1	2	
TARMA		1	0	0	1	
JAUJA		1	0	0	1	
CONCEPCIÓN		1	0	0	1	
CHUPACA		1	0	0	1	
YALI		1	0	0	1	
JUNÍN		1	0	0	1	
TOTAL			9	0	2	11



DEPARTAMENTO	PROVINCIA	CONSEJEROS	CONSEJEROS	CONSEJEROS	TOTAL
LORETO	MAYNAS	1	0	1	2
	ALTO AMAZONAS	1	0	0	1
	REQUENA	1	0	0	1
	LORETO	1	0	1	2
	MARISCAL RAMÓN CASTILLA	1	0	0	1
	UCAYALI	1	0	0	1
	DATUM DEL MARAÑÓN	1	0	0	1
TOTAL		7	0	2	9
MADRE DE DIOS	TAMBOPATA	1	4	1	6
	MANU	1	0	1	2
	TAHUAMANU	1	0	0	1
TOTAL		3	4	2	9
MOQUEGUA	MARISCAL NIETO	1	2	1	4
	ILO	1	2	0	3
	GENERAL SÁNCHEZ CERRO	1	0	1	2
TOTAL		3	4	2	9
PASCO	PASCO	1	3	0	4
	OXAPAMPA	1	1	2	4
	DANIEL ALCIDES CARRION	1	0	0	1
TOTAL		3	4	2	9

DEPARTAMENTO	PROVINCIA	CONSEJEROS	CONSEJEROS	CONSEJEROS	TOTAL
SAN MARTÍN	SAN MARTÍN	1	0	0	1
	MOYOBAMBA	1	0	0	1
	RIOJA	1	0	1	2
	LAMAS	1	0	1	2
	TOCACHE	1	0	0	1
	MARISCAL CÁCERES	1	0	0	1
	BELLAVISTA	1	0	0	1
	PICOTA	1	0	0	1
	EL DORADO	1	0	0	1
	HUALLAGA	1	0	0	1
TOTAL		10	0	2	12
UCAYALI	CORONEL PORTILLO	1	3	1	5
	PADRE ABAD	1	0	0	1
	ATALAYA	1	0	1	2
	PIURÚS	1	0	0	1
TOTAL		4	3	2	9

Fuente: JNE Elaboración SCII/ONPE

Mapa 2

DISTRIBUCIÓN DE LA CUOTA INDÍGENA EN LAS ERM 2010



Fuente: JNE. Elaboración: SGIIE/ONPE.

El proceso ERM 2014 tuvo cambios significativos, pues, para este proceso, la implementación de la cuota indígena se realizó en coordinación con el Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura. Esta institución otorgó asesoría técnica en materia de identificación de las provincias con ciudadanos indígenas. En la Resolución N.º 270-2014-JNE, el JNE señala: “La determinación e incremento del número de consejerías regionales para las Elecciones Regionales 2014, se realiza atendiendo a los principios constitucionales presupuestarios, tales como los de justicia presupuestaria, equilibrio financiero, programación y estructuración”.

Además, el JNE hizo la consulta a diversas organizaciones políticas respecto de la propuesta de modificación de la implementación de la cuota indígena, así como a organizaciones de la sociedad civil inmersas en materia de participación política de pueblos indígenas. La Resolución N.º 270-2014-JNE hace énfasis en señalar que la consulta que realizó a distintas organizaciones políticas, organismos autónomos y sociedad civil solo fue respondida por dos organizaciones, dejando la Base de Datos de Pueblos Indígenas del Ministerio de Cultura como único criterio para determinar la ampliación de jurisdicciones en donde se aplique la cuota.

Tabla 3

REGIONES Y PROVINCIAS DONDE SE IMPLEMENTÓ LA CUOTA INDÍGENA (ERM 2014)

REGIÓN	PROVINCIA	TOTAL DE CONSEJEROS POR PROVINCIA	REPRESENTANTE DE CUOTA DE COMUNIDADES NATIVAS, CAMPESINAS Y PUEBLOS ORIGINARIOS
AMAZONAS	BAGUA	2	1
	CONDORCANQUI	2	1
ÁNCASH	CARHUAZ	2	1
	HUARI	2	1
	HUAYLAS	2	1
	YUNGAY	2	1



REGIÓN	PROVINCIA	TOTAL DE CONSEJEROS POR PROVINCIA	REPRESENTANTE DE CUOTA DE COMUNIDADES NATIVAS, CAMPESINAS Y PUEBLOS ORIGINARIOS
AREQUIPA	LA UNIÓN	3	2
APURÍMAC	ABANCAY	2	1
	ANDAHUAYLAS	2	1
AYACUCHO	HUAMANGA	2	1
	HUANTA	2	1
	LA MAR	2	1
CAJAMARCA	SAN IGNACIO	4	3
CUSCO	CHUMBIVILCAS	2	1
	LA CONVENCION	2	1
	PAUCARTAMBO	2	1
	QUISPICANCHI	2	1
HUANCAVELICA	HUANCAVELICA	2	1
	TAYACAJA	2	1
HUÁNUCO	HUAMALÉS	2	1
	PACHITEA	2	1
	PUERTO INCA	2	1
JUNÍN	CHANCHAMAYO	2	1
	SATIPO	2	1
LORETO	ALTO AMAZONAS	2	1
	DATEM DEL MARAÑÓN	2	1
	LORETO	2	1
	MAYNAS	2	1
MADRE DE DIOS	MANU	2	1
	TAHUAMANU	2	1
	TAMBOPATA	5	1
PASCO	OXAPAMPA	4	2

REGIÓN	PROVINCIA	TOTAL DE CONSEJEROS POR PROVINCIA	REPRESENTANTE DE CUOTA DE COMUNIDADES NATIVAS, CAMPESINAS Y PUEBLOS ORIGINARIOS
PUNO	AZÁNGARO	2	1
	CHUCUITO	2	1
	PUNO	2	1
SAN MARTÍN	LAMAS	2	1
	RIOJA	2	1
UCAYALI	ATALAYA	2	1
	CORONEL PORTILLO	4	1
	PADRE ABAD	2	1
ICA	ICA	3	1
	PALPA	2	1
MOQUEGUA	GENERAL SÁNCHEZ CERRO	2	1
	MARISCAL NIETO	4	1

Fuente: JNE.

Mapa 3

DISTRIBUCIÓN DE LA CUOTA INDÍGENA EN LAS ERM 2014



Fuente: JNE. Elaboración: SGIIE/ONPE.

Las Elecciones Regionales y Municipales 2018 presentaron nuevas consideraciones por parte del JNE. La Resolución N.º 088-2018-JNE, en el considerando 7, hace referencia a la Resolución N.º 248-2010-JNE, que establece que el JNE tiene la potestad de incrementar el número de consejerías regionales en las provincias que tuviesen sectores campesinos o indígenas. Así, las ERM 2018 presentaron una nueva distribución de provincias en donde se identificó la presencia de comunidades indígenas, incluso llegando a adicionar dos consejerías en algunas provincias. En el caso de la región Ica, provincia de Palpa, que fue considerada en las ERM 2014 como una provincia en la que se evidenciaba la existencia de comunidades campesinas, se hizo una excepción porque el JNE determinó que no existía certeza de la presencia de estos grupos.

Si bien el JNE en coordinación con el Viceministerio de Interculturalidad amplió los distritos electorales en donde se implementará la cuota que propicia la participación de pueblos indígenas, la representación de estos es reducida. Por otro lado, es necesario considerar que el rol de los consejeros no es ejecutivo en la gestión de los gobiernos regionales, y el protagonismo que puedan alcanzar para su empoderamiento político se encontrará en función de los liderazgos locales que puedan construir.

Tabla 4

REGIONES Y PROVINCIAS DONDE SE IMPLEMENTÓ LA CUOTA INDÍGENA (ERM 2018)

REGIÓN	PROVINCIA	TOTAL DE CONSEJEROS POR PROVINCIA	REPRESENTANTE DE CUOTA DE COMUNIDADES NATIVAS, CAMPESINAS Y PUEBLOS ORIGINARIOS
AMAZONAS	BAGUA	2	1
	CONDORCANQUI	2	1
ÁNCASH	CARHUAZ	2	1
	HUARAZ	2	1
	HUARI	2	1
	HUAYLAS	2	1



REGIÓN	PROVINCIA	TOTAL DE CONSEJEROS POR PROVINCIA	REPRESENTANTE DE CUOTA DE COMUNIDADES NATIVAS, CAMPESINAS Y PUEBLOS ORIGINARIOS
	YUNGAY	2	1
APURÍMAC	ABANCAY	2	1
	ANDAHUAYLAS	2	1
	CHINCHEROS	2	1
AREQUIPA	CASTILLA	2	1
	CAYLLOMA	2	1
	LA UNIÓN	2	1
AYACUCHO	CANGALLO	2	1
	HUAMANGA	3	1
	HUANTA	2	1
	LA MAR	2	1
CAJAMARCA	CAJAMARCA	3	1
	SAN IGNACIO	3	2
CUSCO	ANTA	2	1
	CANCHIS	2	1
	CHUMBIVILCAS	2	1
	LA CONVENCION	2	1
	PAUCARTAMBO	2	1
	QUISPICANCHI	2	1
HUANCAVELICA	ACOBAMBA	2	1
	ANGARAES	2	1
	HUANCAVELICA	2	1
	TAYACAJA	2	1
HUÁNUCO	DOS DE MAYO	2	1
	HUAMALÍES	2	1
	HUÁNUCO	3	1

REGIÓN	PROVINCIA	TOTAL DE CONSEJEROS POR PROVINCIA	REPRESENTANTE DE CUOTA DE COMUNIDADES NATIVAS, CAMPESINAS Y PUEBLOS ORIGINARIOS
	PACHITEA	2	1
	PUERTO INCA	2	1
	YAROWILCA	2	1
JUNÍN	CHANCHAMAYO	2	1
	HUANCAYO	3	1
	SATIPO	2	1
LAMBAYEQUE	FERREÑAFE	3	2
LIMA	CAJATAMBO	2	1
	YALUYOS	2	1
LORETO	ALTO AMAZONAS	2	1
	DATEM DEL MARAÑÓN	2	1
	LORETO	2	1
	MARISCAL RAMÓN CASTILLA	2	1
	MAYNAS	3	1
	REQUENA	2	1
	UCAYALI	2	1
MADRE DE DIOS	MANU	2	1
	TAHUAMANU	2	1
	TAMBOPATA	5	1
MOQUEGUA	GENERAL SÁNCHEZ CERRO	3	1
	MARISCAL NIETO	3	1
PASCO	OXAPAMPA	4	2
PUNO	AZÁNGARO	2	1
	CARABAYA	2	1
	CHUCUITO	2	1

REGION	PROVINCIAS	TOTAL DE CONSEJEROS POR PROVINCIA	REPRESENTANTE DE CUOTA DE COMUNIDADES NATIVAS, CAMPESINAS Y PUEBLOS ORIGINARIOS
	EL COLLAO	2	1
	PUNO	2	1
SAN MARTÍN	LAMAS	2	1
	MOYOBAMBA	2	1
	RIOJA	2	1
	SAN MARTÍN	3	1
TACNA	JORGE BASADRE	2	1
	TARATA	2	1
UCAYALI	ATALAYA	2	1
	CORONEL PORTILLO	4	1
	PADRE ABAD	2	1
	PURÚS	2	1

Fuente: JNE.

Mapa 4

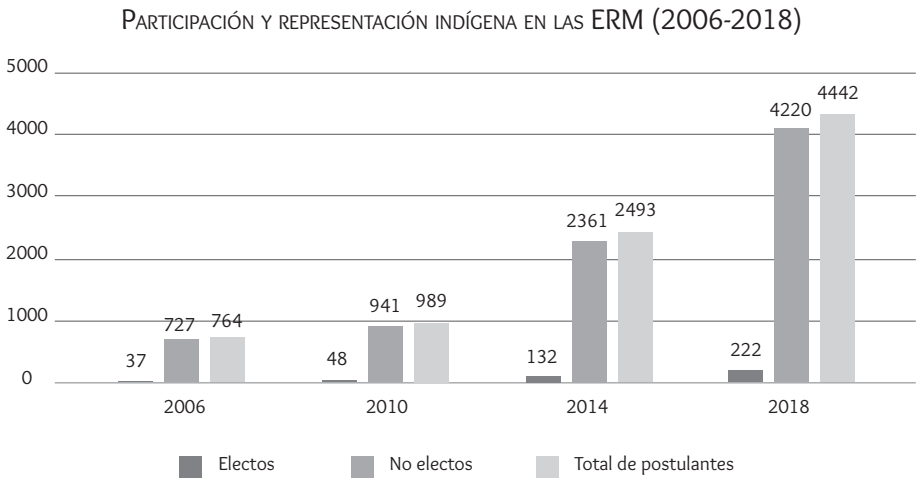
DISTRIBUCIÓN DE LA CUOTA INDÍGENA EN LAS ERM 2018



III.2.1. Participación y representación de pueblos indígenas

La implementación de las cuotas electorales desde el 2002 ha significado un evidente incremento en la participación de representantes de los pueblos indígenas en las listas de candidatos a las provincias y consejerías regionales determinadas. No obstante, su eficiencia en conseguir la representación no presenta los resultados esperados.

Gráfico 4



Fuente: INFOgob-JNE. Elaboración: SGIIE-ONPE.

El gráfico presentado da cuenta de la participación y representación efectiva de los pueblos indígenas a nivel de consejerías y regidurías, observándose que, si bien existe un aumento sustancial de su participación, la representación no ha sido eficiente. Al respecto, Jorge Aragón señala:

[...] sin desconocer que se está viviendo un importante proceso de cambio y que se han dado avances significativos en relación con la participación política indígena en nuestro país, predomina cierto tono de fuerte insatisfacción entre quienes han trabajado los temas de la participación y representación indígena en las últimas décadas. [...] mucha de esta insatisfacción tiene que ver con el

modelo de ciudadanía vigente en nuestro país y con la naturaleza occidental de nuestra democracia representativa, así como con los límites del actual modelo electoral vigente. Ello aunado a la persistencia de la discriminación cultural y la escasa voluntad de quienes dirigen el Estado para incorporar en sus decisiones la diversidad cultural que caracteriza nuestro país (ARAGÓN 2012: 19).

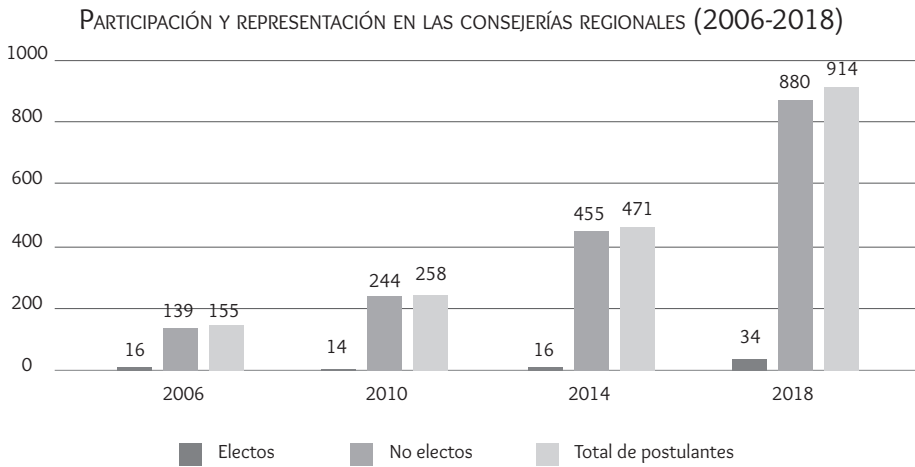
En ese contexto, un factor primordial que ha restringido el acceso de los candidatos indígenas a cargos de representación popular es la ubicación en la que son designados en las listas de candidatos. Según se identifica en la ubicación de candidatos electos, estos fueron designados en los primeros lugares de las listas, pero, en cuanto a las candidaturas que no alcanzaron algún cargo, se observa que en la mayoría de los casos fueron ubicados en los últimos lugares de las listas.

Un aspecto que es relevante señalar es que no se cuenta con información cuantitativa sobre la participación indígena ni su posterior información de las Elecciones Regionales y Municipales 2002. Es probable que por ser el año de implementación de esta acción afirmativa, los registros no sean exactos; sin embargo, un problema mayor es el asociado a la autodeterminación y los requisitos establecidos en ese proceso para la identificación de candidatos indígenas. Las bases de datos del JNE no consignan la condición de indígena en sus archivos, por esta razón se dificulta el análisis y pone en evidencia que desde los organismos del Estado existen problemas para implementar sus acciones con un enfoque intercultural.

Si bien las cifras presentadas anteriormente dan cuenta de la evolución de la participación indígena en las ERM, al analizar de forma diferenciada (consejerías y regidurías) la participación de los candidatos indígenas en las consejerías, se advierte que el incremento de estos desde el 2006 es sorprendentemente amplio en cada proceso.

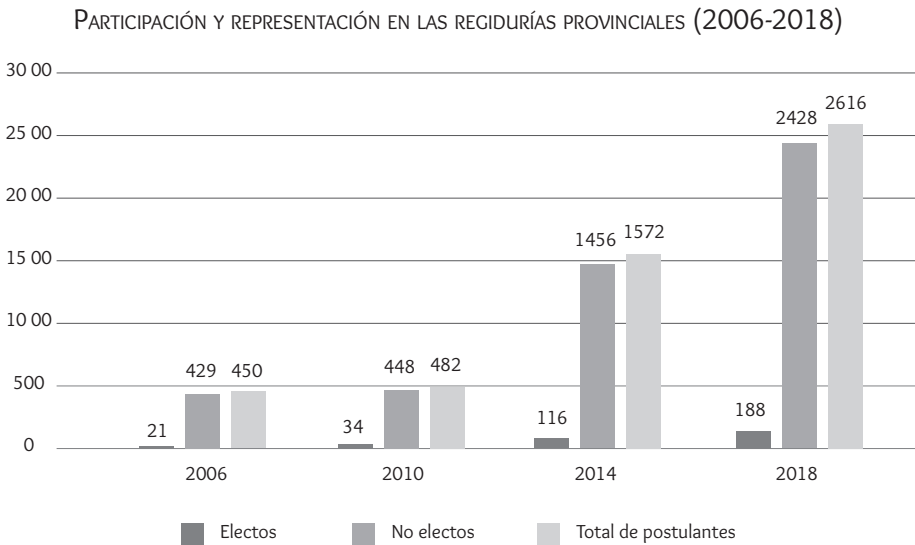
En el gráfico 5 se puede observar que existe un evidente incremento en la participación indígena en las consejerías y también en los cargos de representación; sin embargo, el incremento es proporcional a la ampliación de circunscripciones en las que se aplica la cuota y no corresponde necesariamente a mayores incentivos por parte de las organizaciones indígenas.

Gráfico 5



Fuente: INFOgob-JNE. Elaboración: SGIIE-ONPE.

Gráfico 6



Fuente: INFOgob-JNE. Elaboración: SGIIE-ONPE.

A nivel provincial, la participación y posterior representación indígena es crítica, pues, como se observa en el gráfico anterior, en el 2006, de 450 candidatos indígenas solo 21 alcanzaron una regiduría, lo que representa un 4.67% del total. En el 2010, la ampliación de circunscripciones en donde se aplicó la cuota generó, aparentemente, un incremento en la representación, pues se elevó a 7.05%. Sin embargo, para los procesos ERM 2014 y ERM 2018, considerando que se elevó considerablemente el número de circunscripciones, la representación se ha mantenido en un 7.00%, aproximadamente.

III.2.2. Campañas y cuotas: las dificultades en la participación indígena

Una de las principales dificultades que tienen los representantes de pueblos indígenas para desarrollar sus campañas es la accesibilidad para desplazarse en territorio indígena. La mayoría de sus comunidades o centros poblados se encuentran en zonas rurales y periféricas donde muchas veces el desplazamiento requiere de vehículos para vía carrozable o vehículos de transporte fluvial. El alquiler de los medios de transporte y el combustible para desplazarse en esta clase de vehículos implica una inversión económica y de tiempo muy elevada, que en muchos casos genera desigualdades en la campaña en comparación con los candidatos no indígenas. Sobre ello, la candidata para consejería regional de Puno, María Yolanda Crisisto Aycaya señala:

En primer lugar, para salir a los distritos, a las provincias y comunidades sí nos ha afectado la economía, porque los que estamos en las comunidades campesinas, los que trabajamos como autoridades originarias en la agricultura o ganadería no hay bastante. Cuesta menos nuestros ganados, nuestros productos. En esa parte para mí eso ha sido una dificultad para salir, pues por los gastos y esas cosas [sic] (Entrevista concedida por María Yolanda Crisisto Aycaya).

En esa misma línea, Marleni Damian Ayala, menciona lo siguiente:

La parte más difícil fue la logística, pero yo luego tuve bastante apoyo, salía a los pueblos, he recorrido parte de Bolognesi y recordarme con ellos que

he trabajado, con algunos de ellos he estudiado, incluso, hubo alguna gente residente en Huaraz y en Lima. Hubo apoyo y estábamos contentos. Pero la dificultad más importante fue la parte logística [...] se notaba [la diferencia económica] porque nosotros nos íbamos con una movilidad o nos íbamos con los carros de ruta que van a esos lugares, con esos carros yo me iba, con esos carros me trasladaba y los chicos que íbamos también, y la diferencia que otros partidos llegaban en camionetas o carros modernos y se veía que ellos contaban con más logística, se notaba la diferencia [sic] (Entrevista concedida por Marleni Damian Ayala).

Los recursos económicos son fundamentales para las campañas políticas, pero también las prácticas justas durante la competencia política. Los candidatos han hecho referencia a una suerte de competencia desleal por parte de sus adversarios políticos, situaciones en las que su propaganda electoral es destruida, los candidatos con más recursos ofrecen regalos y organizan fiestas en donde buscan acercarse a la ciudadanía para conseguir votos.

Otro factor que llama la atención es que las entrevistadas señalan que antes de participar en una elección no tenían conocimiento del funcionamiento de las cuotas electorales. La candidata por Somos Perú Elizabeth Garay señaló:

[sobre las cuotas electorales] no, en ese entonces no, para ser honesta en ese entonces uno no conoce cuándo va a ingresar al tema político, cuando uno va investigando estando adentro es que se da cuenta que existen cuotas de participación, tanto cuota de género, como cuota juvenil, cuota de comunidades andinas [sic] (Entrevista concedida por Elizabeth Garay).

El testimonio de Garay permite observar la necesidad de difundir información sobre el funcionamiento del sistema electoral entre las organizaciones políticas, pues a partir del desconocimiento por parte de los candidatos es que algunos actores políticos los ubican en puestos poco expectantes para alcanzar cargos de representación.

En el caso de María Yolanda Crisisto Aycaya la situación es diferente, puesto que su conocimiento de las cuotas es parcial. Ella señala: “Yo no sabía

en ese momento de la existencia de las cuotas, pero sí sabía que las mujeres podían participar en un 30%, pero más de la cuota indígena no sabía. Recién me estoy enterando de esto” (Entrevista concedida por María Yolanda Crisisto Aycaya). Bajo estas condiciones, puede existir la pretensión de algunos actores políticos de concurrir en un mismo candidato las atribuciones de la cuota de género y la cuota indígena.

Las candidatas entrevistadas coinciden en que la cuota ha favorecido su participación en la política, pero sugieren que deben darse mayores opciones para el acceso a cargos. En esa línea, Santos Paredes, exregidor de la provincia del Santa, señaló:

Tendríamos que hacer un hincapié en ello, porque muchas veces esta cuota se pone de relleno y no necesariamente tiene que ser así, porque las mujeres tienen que tener un espacio dentro del tema político, cuando conformamos nosotros la plancha de regidores hubo una pequeña incomodidad por este tipo de cosas porque no podríamos poner a la cuota joven representando a las mujeres como parte del relleno de la plancha de regidores, creo que eso debería de cambiarse y existir en todo caso dentro de la normativa electoral una obligación y darle la oportunidad a los jóvenes (SANTOS PAREDES 2017, citado en PÉREZ 2017:32).

Existe en algunas organizaciones políticas la voluntad de incluir a los sectores menos representados en sus proyectos electorales; sin embargo, no suele ser una actitud frecuente, sino que parecieran ser casos excepcionales. No obstante, existe la opinión mayoritaria de que la aplicación de las cuotas electorales es beneficiosa para los sectores menos favorecidos, pues genera oportunidades para su participación. En ese sentido, María Crisisto señala lo siguiente: “aquí vemos que participan los que tienen más economía. Yo, si no hubiera habido eso, nunca nos hubieran propuesto. No nos hubieran buscado tampoco” [sic] (Entrevista concedida por María Yolanda Crisisto Aycaya). Este testimonio deja en claro no solo que la condición étnica es un factor de exclusión, sino que la ubicación en la escala social funciona como percutor de la acción política al interior de los partidos.





Archivo de prensa de la ONPE

LA CUOTA JOVEN: SU INESPERADA INSERCIÓN EN LA POLÍTICA PERUANA Y SUS RESULTADOS

IV.1. Los jóvenes como categoría

Antes de analizar la participación política juvenil y la cuota electoral dirigida hacia este sector, es necesario definir a los jóvenes en cuestión. Como es de suponer, la categoría joven puede ser conceptualizada desde distintas perspectivas y enfoques. Así, desde una perspectiva histórica y sociológica los jóvenes pueden ser definidos como:

Una categoría social propia del ámbito de la modernización y la industrialización que surge en la Europa del siglo XIX. El joven como sujeto social particular y la juventud como categoría social, son el resultado de procesos de organización social orientados hacia la búsqueda del desarrollo. Bajo esta perspectiva, se asume que la juventud representa al sujeto del mundo moderno, de la industria y la técnica (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN 2014).

A pesar de esta primera conceptualización, es necesario establecer ciertos criterios lógicos que definan a los jóvenes. De esta manera, y siguiendo lo propuesto por la investigación de la ONPE (2006), es posible definir a los jóvenes desde los aspectos demográfico, social y cultural.

En el caso del aspecto demográfico, este se refiere a los jóvenes como un grupo etario cuyo rango es variable. En el caso peruano, la Secretaría Nacional

de la Juventud (SENAJU) y el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) son las instituciones que consideran que la categoría joven abarca a personas entre los 15 y los 29 años de edad. En cambio, para organismos internacionales como el Banco Mundial y la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la juventud comprende desde los 15 hasta los 24 años (ONPE 2006); mientras que la Organización Mundial de la Salud considera como jóvenes a los ciudadanos que se encuentran entre los 10 y 29 años de edad (ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD 2016). Como es evidente, bajo esta perspectiva, las concepciones de quiénes comprenden la categoría joven varían significativamente.

Por su parte, el aspecto social define a los jóvenes dentro de su ubicación en la sociedad y las relaciones que estos generan. Autores como KRAUSKOPF (2000) sostienen que la juventud puede entenderse como una fase en donde el individuo inicia su proceso de socialización, aunque este no se encuentra inmerso en actividades productivas, cívicas y sociales de la comunidad. En consecuencia, los jóvenes pertenecen a una etapa preparatoria. Sin embargo, este enfoque no es lo suficientemente estricto, por lo que la concepción de juventud es bastante amplia.

Con relación al aspecto cultural, este se refiere a la imagen construida sobre lo que significa ser joven en una cultura determinada. Como sostienen MACASSI (2001) y REGUILLO (2000), la imagen de los jóvenes es producto de la industria de los medios de comunicación, publicidad, globalización y cultura de masas, la cual busca diferenciarse de la adultez. Estas diferencias se acentúan a través de imágenes como la vestimenta, la música y el lenguaje. Pero, al igual que el aspecto social, este tipo de definición permite una gran heterogeneidad entre los individuos, por lo que su aplicación no resulta ser práctica.

De esta manera, las juventudes son difíciles de definir por su heterogeneidad y la diversidad que las diferencia debido a su extracción de clase, patrón racial e identidad de género. Pero los jóvenes también comparten patrones como la edad, estilos de vida, modos de consumo, códigos culturales que los asemejan sin llegar a hacerlos homogéneos (MONTROYA 2006). En consecuencia, la definición práctica y factible para su empleo dentro de la legislación electoral fue la propuesta por el enfoque demográfico, donde se establecía como jóvenes a personas entre los 15 y 29 años de edad. Esta definición ha sido la empleada al plantear y, posteriormente, aplicar las cuotas electorales a favor de este sector.

IV.2. La inserción de los jóvenes en las cuotas electorales

La cuota joven merece un apartado distinto a la de género o indígena, pues, como ya se ha mencionado, su obtención no fue producto de una conquista política por parte de un movimiento juvenil (PINEDO 2010). Al contrario, la cuota parece circunscribirse como una política pública en respuesta a la desafección de los jóvenes con la política y una reducción significativa de su participación.

Siguiendo esta línea argumentativa, algunos autores como JOWELL & PARK (1998), LOADER (2007) y PUTNAM (2000) sostienen que la falta de participación de los jóvenes en la política formal produce un “déficit democrático”, el cual impacta significativamente en el sistema político. Sin embargo, esta lógica ha sido cuestionada, pues otros autores afirman que no es la apatía lo que alimenta la abstención de los jóvenes en la política, sino la desafección con un sistema que no refleja la cultura juvenil contemporánea (GARZÓN 2018).

A esto se le suma la alta desconfianza de los actores políticos juveniles hacia las instituciones políticas del Estado (JAVE & UCHUYPOMA 2013) y el desapego de los jóvenes con la actividad política. Aunque este aspecto puede ser un efecto de la poca importancia efectiva que le brindan los partidos políticos peruanos a este sector. Como destaca la investigación de ARAGÓN, ENCINAS, & RAMÍREZ (2017), los jóvenes parecen solo entrar en escena cuando los partidos políticos se encuentran en época de elecciones, siendo usados ante la posibilidad de obtener beneficios concretos.

En consecuencia, la iniciativa de incluir a los jóvenes en la política mediante la implementación de cuotas resultó ser una opción contemplada por los legisladores peruanos. Es así como el debate sobre la participación de los jóvenes también se produjo mientras se discutía una posible incorporación de cuotas de género e indígena. Inicialmente, los legisladores contemplaron, con el fin de incrementar la presencia de jóvenes en la política, la eliminación de la edad mínima para postular. Como el exparlamentario Luis Guerrero Figueroa señalaba:

Ahora tampoco existirán barreras para que los jóvenes a partir de los 18 años puedan postular libremente a los cargos, ya que se ha eliminado la traba de fijar la edad mínima en 25 o 35 años para que todos puedan postular en

igualdad de condiciones, de acuerdo con la Constitución que establece el derecho de todos de elegir y ser elegidos. Por lo tanto, los jóvenes ahora tendrán la oportunidad de participar activamente y los partidos políticos o los movimientos políticos regionales serán los que tomen la decisión sobre si los jóvenes formarán parte de su lista de candidatos a las elecciones regionales (CONGRESO DE LA REPÚBLICA 2002).

No obstante, esta propuesta no progresó debido a las contemplaciones de algunas bancadas sobre la edad mínima y la madurez que debía tener una autoridad local o nacional. En el debate a finales de 1990 e inicios de los 2000, las propuestas de incorporar a los jóvenes por medio de un sistema de cuotas electorales no prosperaron.

La participación de los jóvenes encontraría un nuevo impulso con la llegada de Alan García a la presidencia de la República en el 2006. Curiosamente, a días del juramento presidencial, el 31 de julio de ese año, el Ejecutivo –encabezado por García– proponía el Proyecto de Ley N.º 00003/2006-PE. Esta iniciativa planteaba que las listas de candidatos a regidores provinciales y distritales debían incluir un mínimo de 25% de ciudadanas y ciudadanos jóvenes no mayores de 28 años y 11 meses cumplidos al día de la inscripción y ubicados en orden alterno con los candidatos que excedan esta edad (PODER EJECUTIVO 2006). De esta forma, no solo se establecía una cuota electoral a favor de los jóvenes, sino también una posición de mandato que ni la cuota de género ni la indígena contemplaban.

El argumento central del proyecto en cuestión y de otros proyectos de ley que apoyaron esta propuesta (N.ºs 00004/2006 y 00008/2006), se circunscribió en la proporción de jóvenes que representaban al total de electores. De esta manera, en el 2006, los jóvenes constituían un 37% del padrón electoral y el 35% del voto efectivo, por lo que, según el proyecto de ley en cuestión, su presencia en el gobierno local era necesaria (PODER EJECUTIVO 2006).

Luego del debate en el Parlamento, se aprobó y publicó la Ley N.º 28869, Ley que promueve la participación de la Juventud en las Listas de Regidores Provinciales y Municipales, mediante 102 votos a favor, 1 en contra y seis abstenciones. Asimismo, es necesario destacar que la propuesta de ley solo especificaba una participación en el ámbito local, mas no en el regional.

De esta manera, la Ley N.º 28869 establecía una composición de los candidatos a regidores de lista del 30% de hombres o mujeres, no menos del 20% de ciudadanos jóvenes menores de 29 años de edad y un 15% de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios (CONGRESO DE LA REPÚBLICA 2006). Pero, como la promulgación de esta legislación se realizaba a puertas de las Elecciones Regionales y Municipales del 2006, la ley contemplaba en su primera disposición transitoria que para este proceso electoral existiera la posibilidad de asignar la quinta parte del total de candidatos designados directamente por el partido u organización política para el cumplimiento de la reciente cuota joven. La composición de las listas de regidores provinciales y distritales no ha variado hasta la actualidad.

En cambio, la presencia de candidatos jóvenes en las listas regionales no tuvo la misma premura ni inicial aprobación de las que sí gozó la Ley N.º 28869. Después de aprobada la propuesta del Ejecutivo, un cierto número de bancadas también propondría distintos proyectos que tenían como objetivo la aplicación de una cuota homóloga en el ámbito regional. Las propuestas en este sentido provenían directamente de distintas bancadas sin ningún éxito hasta el 2009. La siguiente tabla resume todas estas iniciativas:

Tabla 1

PROYECTOS DE LEY VINCULADOS A LA PARTICIPACIÓN JUVENIL EN LOS CONSEJOS REGIONALES

Número de Proyecto	Fecha de presentación	Título
00321	28/09/06	Ley de participación de los jóvenes en las listas de consejeros regionales
00370	10/10/06	Ley que modifica el artículo 12 de la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales
00733	30/11/06	Ley que establece la barrera electoral para la elección de Presidente y Vicepresidente del Gobierno Regional



Número de Proyecto	Fecha de presentación	Título
00900	19/01/07	Ley que modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley de Elecciones Regionales
01663	27/09/07	Ley que establece el mandato de posición en las listas a Consejos Regionales y Concejos Municipales
01948	06/12/07	Ley que modifica el artículo 8 de la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales
02213	14/03/08	Ley que establece la residencia efectiva y continua en la provincia a la que se postula para los candidatos a consejos regionales
03386	05/08/09	Ley que establece la segunda vuelta electoral para elegir Presidentes y Vicepresidentes de los Gobiernos Regionales

Fuente: Congreso de la República.

Es así como la incorporación de una cuota joven dentro de las consejerías regionales se produjo unos años después de lo establecido a nivel local y dentro de un paquete de modificación al proceso electoral regional. De esta manera, la Ley que produjo la cuota electoral joven, Ley N.º 29470, Ley que modifica diversos artículos de la Ley N.º 27683, Ley de Elecciones Regionales, modificó apartados referidos a la fecha de las elecciones, el número de miembros del consejo, la elección de estos, la inscripción de organizaciones y candidatos, y los requisitos e impedimentos para su postulación.

De esta manera, según la legislación aprobada, la lista de candidatos al consejo regional debía estar conformada por un 30% de hombres o mujeres, un 20% de ciudadanos menores de 29 años de edad y un mínimo de 15% de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios (CONGRESO DE LA REPÚBLICA 2009). Entonces, con esta normativa electoral se homologaba el porcentaje de jóvenes exigido tanto en listas de candidatos regionales como municipales. La publicación de esta ley se produjo el 13 de diciembre del 2009,

por lo que la cuota joven a nivel subnacional se aplicó en su totalidad en las Elecciones Regionales y Municipales del 2010. La presencia de esta cuota electoral se mantiene hasta la actualidad.

Desde este punto, es necesario cuestionarse los motivos detrás de la introducción de la cuota joven. Pues, como señala PINEDO (2010), la obtención de esta normativa a nivel electoral no fue producto de una conquista política de grupos juveniles organizados, como sí lo supuso la cuota de género e indígena. Al contrario, la cuota parece ser un esfuerzo inicial del Ejecutivo a cargo del expresidente Alan García por insertar a los jóvenes en los consejos regionales y regidurías locales, así como una respuesta a los altos niveles de desafección de la juventud con la política. Si existieron otros motivos detrás de esta lógica, como la posibilidad de fortalecer al partido de gobierno u obtener réditos políticos, estos aún no han sido explorados.

La lógica de introducción de esta cuota parece entonces responder a una preocupación por la participación juvenil. Sin embargo, sobre este punto es necesario aclarar que, si bien es posible percibir un menor interés en la participación partidaria y una mayor desconfianza en las instituciones estatales, esto no los ha excluido de la vida política y no ha significado tampoco, como muchos suponen, una total apatía de este sector. Puesto que los jóvenes simplemente poseen otros medios o agencias para manifestar su opinión. Ahí donde existían “partidos políticos de masas” ahora predominan los colectivos, las ONG, entre otros.

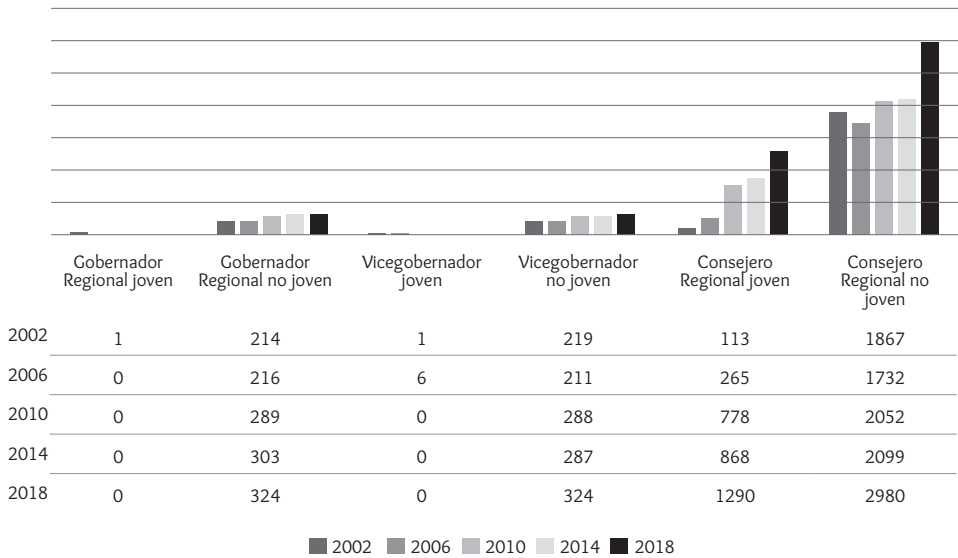
De esta manera, el debate sobre si los jóvenes participan más o menos en política debe evaluarse bajo una perspectiva diferente. Puesto que la participación política no puede ni debe limitarse al activismo dentro de un partido político. Como señala NORRIS (2004), la política ha cambiado dramáticamente debido a factores como la globalización, el desarrollo tecnológico de los medios de comunicación y los cambios en la agenda pública. Debido a este constante dinamismo, los conceptos teóricos que han manejado la Ciencia Política y disciplinas afines sobre el poder y la política no pueden permanecer estáticos. Es tarea de los investigadores encontrar explicaciones a fenómenos políticos sin basarse en perspectivas que encuadren y limiten la calidad de su interpretación.

IV.3. Los resultados en las Elecciones Regionales (2002-2018)

Al analizar las estadísticas de participación de jóvenes en las Elecciones Regionales, es posible afirmar que su presencia en estas listas ha sido marginal. Aunque también es importante destacar el rol de la cuota joven, aplicada por primera vez en este ámbito en las Elecciones Regionales del 2010, que impulsó de manera significativa la presencia de candidaturas jóvenes. Sin embargo, a pesar de la existencia de una cuota del 20% a favor de ciudadanos y ciudadanas menores de 29 años, el nivel de participación continúa siendo un número poco significativo.

En el caso de la cuota joven, como lo evidencia el gráfico 1, el número de candidaturas varía de acuerdo al cargo en cuestión. De esta forma, en el caso del gobernador y vicegobernador regional, la presencia de candidaturas jóvenes resulta excepcional. En el caso del gobernador, solo se postuló una persona en el 2002, representando el 0.47% de las candidaturas de ese año; mientras que, para vicegobernador, la presencia de jóvenes se limitó a los años 2002 y 2006, con uno y seis casos que representaron el 0.45% y 2.76% de las candidaturas, respectivamente. De esta manera, a pesar de la cuota electoral implementada a partir de las Elecciones Regionales del 2010, la presencia de jóvenes en estos cargos ha sido casi inexistente.

Por su parte, contrario a estos casos, el número de consejeros regionales sí aumentó de manera significativa tras la aplicación de la denominada cuota joven. Antes de la aplicación, la presencia de jóvenes en el cargo de consejero regional era de 5.71% (2002) y 13.27% (2006). La incorporación de la cuota mejoró la presencia de este sector, pasando en el 2010 a representar un 27.49% del total de candidaturas, cifra que aumentaría a un 29.26% y 30.21% en las Elecciones Regionales del 2014 y 2018, respectivamente. Así, la participación de los jóvenes superó de manera significativa el porcentaje establecido por la ley, aumentando su presencia elección tras elección.

Gráfico 1**CANDIDATURAS PRESENTADAS A CARGOS DE NIVEL REGIONAL (2002-2018)**

Fuente: INFOgob-JNE. Elaboración propia.

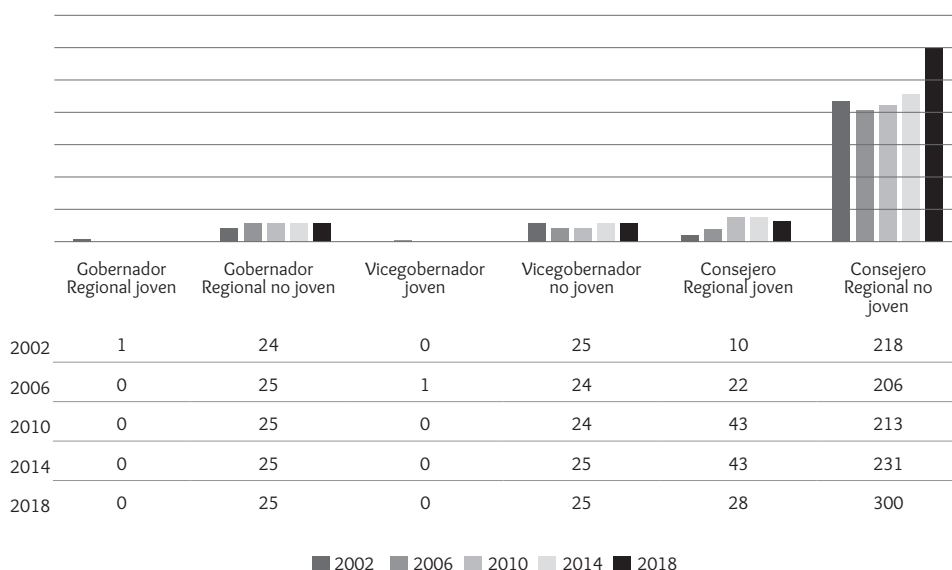
Por otra parte, es evidente que existe una diferencia significativa entre las cifras de candidatos y autoridades electas. En el caso de los gobernadores y vicegobernadores solo existió un caso de éxito en cada uno de estos cargos. Así, solo fue electo un gobernador joven en el 2002 y un vicegobernador en el 2006, representando ambos un 4.00% del total de electos para ambos cargos. La inexistente participación de jóvenes en el resto de elecciones explica su ausencia al analizar a las autoridades electas.

En cambio, el cargo de consejería regional sí presenta porcentajes mayores de jóvenes electos. Bajo este punto, es necesario destacar la existencia de un porcentaje mínimo de jóvenes electos antes de la aplicación de la cuota dirigida a mejorar la participación de estos. De esta manera, los jóvenes electos en consejerías representaron solo el 4.39% y 9.65% del total en las Elecciones Regionales del 2002 y 2006, respectivamente. Este porcentaje aumentó a un 16.80% en las Elecciones Regionales del 2010, para luego disminuir a un 15.69% en el 2014 y 8.54% en el 2018.

De esta manera, los jóvenes electos no superan la cuota establecida del 20% a pesar de que el número de jóvenes postulantes se encuentra por encima de esta cifra decretada. En consecuencia, la representación efectiva y real de este sector en la política regional no alcanza la proporción propuesta por la ley electoral. El porqué de esta diferencia será explicada en los siguientes apartados.

Gráfico 2

AUTORIDADES ELECTAS A NIVEL REGIONAL (2002-2018)



Fuente: INFOgob-JNE. Elaboración propia.

IV.4. Los resultados en las Elecciones Municipales a nivel provincial (2002-2018)

Antes de realizar un análisis estadístico de estas cifras, es necesario detallar que la aplicación de la cuota joven a los candidatos a regidores, tanto provinciales como municipales, se realizó a partir de los comicios del 2010. Aunque, como ya se ha mencionado, también la legislación exigió un porcentaje menor para las elecciones municipales correspondientes al año 2006. Así, es posible identificar un antes y un después en la aplicación de la cuota electoral en

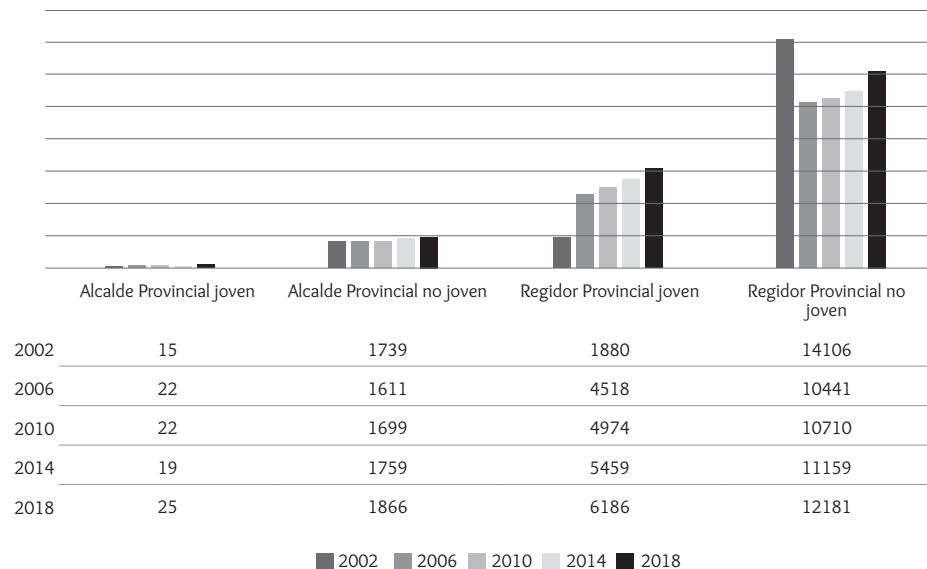
cuestión, comparando su influencia con el número de candidaturas y autoridades electas menores de 29 años.

Para el caso de las Elecciones Municipales a nivel provincial, el comportamiento de las candidaturas es similar al presentado en el ámbito regional. Existe, entonces, una diferencia significativa entre las candidaturas de jóvenes y no jóvenes que se presentan para los cargos de alcalde y regidor provincial y, asimismo, también se observa una brecha entre la participación en ambos cargos.

De esta manera, para el caso de la alcaldía, los jóvenes postulantes no superaron ni el 2% del total de candidatos. El porcentaje de jóvenes candidatos en los comicios fue de 0.86% en el 2002, 1.35% en el 2006, 1.28% en el 2010, 1.07% en el 2014 y 1.32% en el 2018. Así, la presencia de jóvenes en este cargo ha sido marginal sin una tendencia clara al incremento.

Al contrario, el número de candidaturas de jóvenes a las regidurías se mantuvo, en la mayoría de casos, por encima del 20% solicitado por la legislación. En este aspecto, los candidatos jóvenes han mantenido una presencia considerable y su participación ha aumentado a través de los años. En detalle, los jóvenes representaban inicialmente el 11.76% en el 2002 para luego pasar a un 30.20% en el 2006, 31.71% en el 2010, 32.85% en el 2014 y 33.68% en el 2018.

Es así como los jóvenes participan en su mayoría como candidatos a regidurías provinciales, pero no como cabezas de listas en donde una gran proporción son candidatos mayores de 29 años. Esta diferencia entre candidaturas jóvenes y no jóvenes se explica, en parte, por la obligación del cumplimiento de una cuota joven establecida en la legislación.

Gráfico 3**CANDIDATURAS PRESENTADAS A CARGOS A NIVEL PROVINCIAL (2002-2018)**

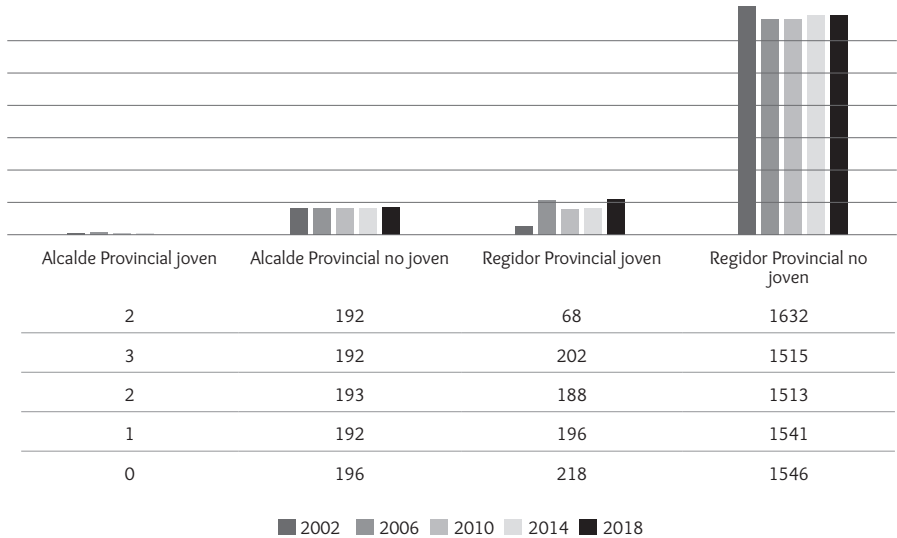
Fuente: INFOgob-JNE. Elaboración propia.

En el caso de las autoridades electas, la diferencia entre autoridades jóvenes y no jóvenes se amplía. El gráfico 4 evidencia que las autoridades electas jóvenes en el cargo de alcalde provincial no superan el 2% en ninguno de los procesos electorales analizados. Así, el porcentaje de jóvenes electos como alcaldes provinciales fue de 1.03% en el 2002, 1.54% en el 2006, 1.03% en el 2010, 0.52% en el 2014 y 0.00% en el 2018. De esta manera, la presencia de jóvenes ha sido mínima y con una tendencia a disminuir a través del tiempo.

Por su parte, las regidurías, siguiendo el patrón evidenciado en el ámbito regional, muestran una mayor presencia de jóvenes en comparación con el cargo de alcalde provincial. Pero es necesario destacar que en ninguno de estos años el porcentaje de jóvenes electos para las regidurías supera el 15%. En detalle, los jóvenes en las regidurías representaron el 4.00% en el 2002, 11.76% en el 2006, 11.05% en el 2010, 11.28% en el 2014 y 12.36% en el 2018. De esta manera, los jóvenes representan un porcentaje menor en contraparte con los no jóvenes, tanto en candidaturas como en autoridades electas.

Gráfico 4

AUTORIDADES ELECTAS A NIVEL PROVINCIAL (2002-2018)



Fuente: INFOgob-JNE. Elaboración propia.

IV.5. Los resultados en las Elecciones Municipales a nivel distrital (2002-2018)

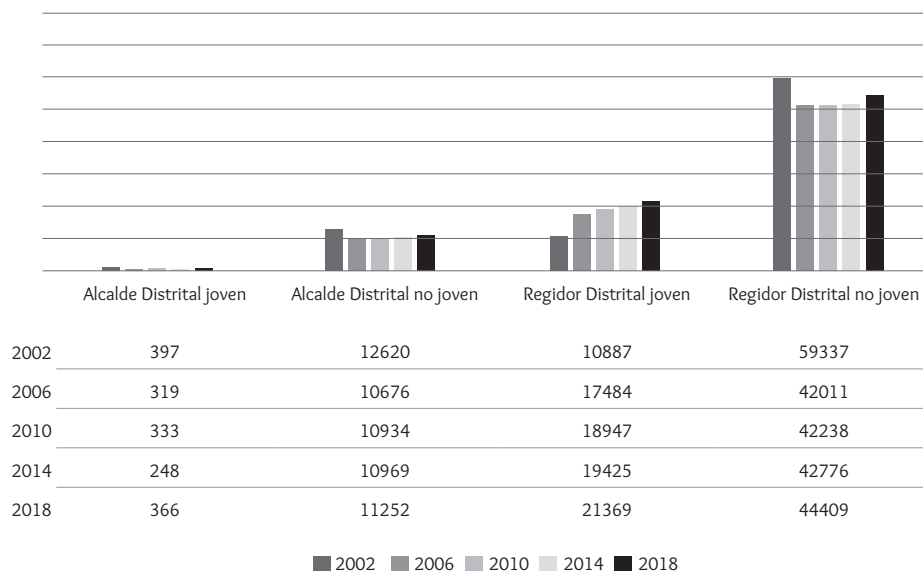
Las cifras analizadas en el nivel distrital reafirman el patrón que se repite tanto a nivel regional como provincial. Como es predecible, las diferencias de participación entre jóvenes y no jóvenes se mantienen tanto en los cargos de alcalde distrital como en los de regidor distrital. En el caso de los primeros, los candidatos jóvenes a alcalde regional no exceden el 4% del total; 3.05% en el 2002, 2.90% en el 2006, 2.96% en el 2010, 2.21% en el 2014 y 3.15% en el 2018.

Sin, embargo, la presencia de jóvenes en las regidurías distritales presenta porcentajes mayores si se comparan con los evidenciados en las alcaldías. Este aumento se debe a la cuota electoral del 20% establecido en la legislación, lo que ha producido un incremento constante y sostenido de jóvenes integrando las listas de regidores. De esta manera, los jóvenes en este nivel representaron

el 15.50% (2002), 29.39% (2006), 30.97% (2010), 31.23% (2014) y 32.49% (2018) del total de listas de regidores.

Gráfico 5

CANDIDATURAS PRESENTADAS A CARGOS A NIVEL DISTRITAL (2002-2018)



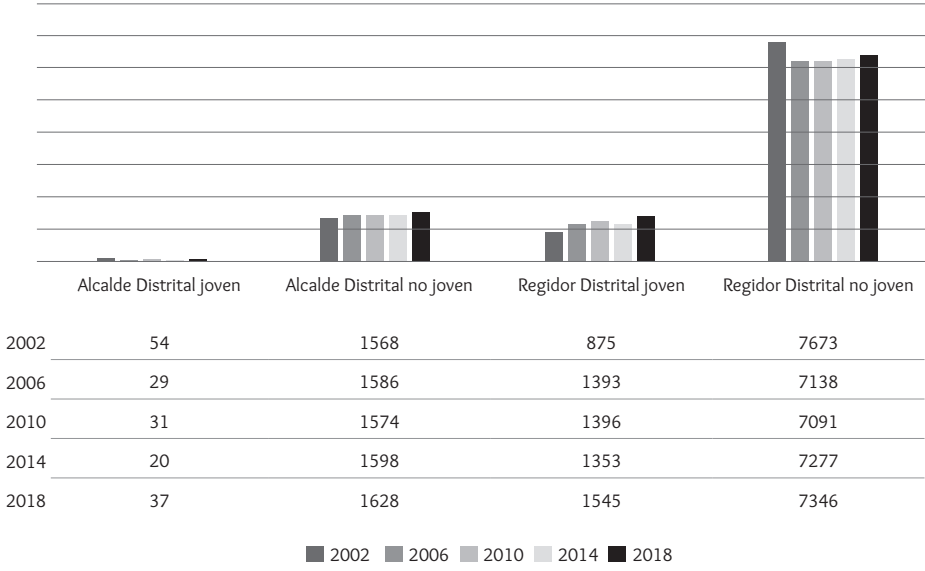
Fuente: INFOgob-JNE. Elaboración propia.

Por otra parte, las cifras de autoridades electas a nivel distrital también evidencian una diferencia significativa entre jóvenes y no jóvenes. En el caso de las alcaldías, las autoridades jóvenes no representan más del 5% del total en ninguno de los años analizados; 3.33% (2002), 1.80% (2006), 1.93% (2010), 1.24% (2014) y 2.22% (2018). Así, la proporción de jóvenes es significativamente menor a autoridades no jóvenes en el cargo de alcalde distrital.

En cambio, para las regidurías distritales, el porcentaje de participación efectiva de jóvenes aumenta significativamente, aunque manteniendo una desproporción al compararse con los no jóvenes. Aunque es necesario destacar que la presencia de jóvenes ha aumentado de manera constante; en detalle, los jóvenes representaron un 10.24% (2002), 16.33% (2006), 16.45% (2010), 15.68% (2014) y 17.38% (2018) del total de regidores distritales.

Gráfico 6

AUTORIDADES ELECTAS A NIVEL DISTRITAL (2002-2018)



Fuente: INFOgob-JNE. Elaboración propia.

De esta manera, el análisis estadístico de los postulantes y autoridades en los niveles regionales, provinciales y distritales evidencia diferencias notorias entre jóvenes y no jóvenes. La participación de los primeros ha sido marginal y ocurre con mayor frecuencia en los cargos de consejería regional y regidurías provinciales y distritales. Esto último se debe, a en parte, a la obligatoriedad establecida por las leyes electorales peruanas con respecto a una participación mínima de un 20% de jóvenes en las listas de los cargos ya mencionados.

Asimismo, a pesar de un aumento en la participación juvenil en la política subnacional, esta se mantiene marginal y relegada, limitándose a las consejerías y regidurías. Aunque ello no implica la inexistencia de gobernadores y alcaldes jóvenes, estos casos son más una excepción que una regla. Los jóvenes, al igual que las mujeres e indígenas, difícilmente son considerados como “cabezas” de listas.

IV.6. Una puerta entreabierta: el acceso de los jóvenes a la política subnacional

Como ya se ha evidenciado, la participación política de los jóvenes parece ser marginal y encontrarse limitada a los cargos de consejería regional y regidurías locales y, a pesar de ello, su presencia en estos cargos no es significativa. En ninguno de los casos, las autoridades electas jóvenes exceden el 20% del total.

A pesar de ello, la inserción de los jóvenes dentro de la política nacional y subnacional ha encontrado menores obstáculos en comparación con las mujeres e indígenas. No obstante, es innegable también para este sector que la aplicación de cuotas electorales ha contribuido a mejorar su presencia en la política. Como menciona Elizabeth Garay, Secretaria de la Juventud de Somos Perú:

[...] yo creo que si no existiera el tema de cuotas no se tendría en cuenta a los jóvenes. [...] es necesario, de todas maneras, que se pueda dar el tema de la paridad e incluso el tema de la alternancia, es un tema muy importante, claro que va de la mano con el tema de la meritocracia. Pero eso ya depende dentro de cada organización, porque no solamente los jóvenes, sino los adultos, hombres y mujeres son los que se están ganando esos espacios y creemos que estos deben ser representados por personas que realmente tengan la capacidad de poder dirigir (Entrevista concedida por Elizabeth Garay).

En algunos partidos, los jóvenes han supuesto la generación de nuevos discursos y nuevas propuestas. A consecuencia de ello, las mismas organizaciones han otorgado recursos a las candidaturas jóvenes. Como señala Katherine Valladares, regidora distrital por Alianza para el Progreso: “[...] sí me han apoyado, el partido me vio y me capacitó. Aunque todos acá nos hemos ayudado. Somos más mujeres y somos también jóvenes, y hemos tenido apoyo” (Entrevista concedida por Katherine Valladares).

A pesar de ello, los jóvenes aún perciben un cierto grado de exclusión. Como se puede evidenciar en el apartado cuantitativo, la participación de estos en cargos de “cabeza de lista” es marginal y casi excepcional. Pero la percepción de exclusión no solo se presenta al componerse la lista, sino

también durante el proceso electoral. Al respecto, Elizabeth Garay sostiene lo siguiente:

[...] por redes sociales me decían que me iban a usar. Creo que ya hay personas mayores que tienen más experiencia en el tema político y creo que ellas han perdido la esperanza de ver un cambio. Al menos dentro de mi generación creemos que podemos ser los agentes del cambio, podemos empezar desde nuestras acciones participando, y si no nos involucramos, ¿quiénes son las personas que se van a involucrar?, es la pregunta que nos hacemos nosotros [sic] (Entrevista concedida por Elizabeth Garay).

De esta manera, aunque el acoso político no se compara al sufrido por las mujeres y los indígenas en la política, este se mantiene presente, aunque en menor medida, en el caso de los jóvenes. Así, es posible afirmar que la cuota es necesaria para una correcta participación de este sector en la política, pero no ha supuesto una presencia significativa de los jóvenes en la política subnacional.



CONCLUSIONES

Las cuotas electorales, como ya se ha definido en apartados anteriores, son medidas de discriminación positiva que tienen como objetivo central la inclusión de ciertos sectores en la política nacional y subnacional. En el Perú, la legislación electoral establece tres tipos de cuotas dirigidas a tres distintos sectores y en diferentes ámbitos de elección. Estas son la cuota de género, la cuota indígena y la cuota joven, cada una introducida en distintos procesos electorales. En consecuencia, la presente investigación ha analizado la inserción, la aplicación y el balance de cada una de estas cuotas electorales mediante el empleo de métodos mixtos (cuantitativos y cualitativos).

De esta manera, es posible identificar ciertas características generales en la aplicación de estas medidas. En el caso de la cuota de género –la primera de estas medidas en ser aplicada–, estuvo dirigida primero a un ámbito nacional (listas de candidatas al Congreso de la República) para luego homologarse al subnacional (consejerías regionales y regidurías locales). La cuota de género también ha sido modificada con cierta constancia, pasando del 25% del total de la lista al 30% y, finalmente, con la reforma electoral peruana del 2019, al establecerse en una paridad progresiva y alternancia. Sin embargo, es necesario especificar que estas últimas medidas solo involucran a las candidaturas del Congreso de la República.

No obstante, la cuota indígena, establecida en el 2002, supuso la oportunidad para que representantes de pueblos nativos e indígenas se insertaran en la política, pero solo en instancias subnacionales como las consejerías regionales y regidurías locales. Aunque, como se ha mencionado en el apartado sobre esta cuota, en algunos distritos el sector indígena ha conseguido alcaldes y regidores sin necesidad de la aplicación de alguna medida de acción afirmativa. Asimismo, la aplicación de esta cuota ha tenido la particularidad de incrementarse elección tras elección, pues más distritos han sido reconocidos

como aptos para la aplicación de esta medida. Curiosamente, el Perú presenta una cuota electoral de este tipo a nivel regional y local, pero no establece escaños reservados dentro del Congreso para este sector de la ciudadanía. Otros países con un sector indígena de similares dimensiones sí optan por la reserva de puestos en sus Parlamentos.

Por su parte, la cuota joven representa un curioso caso de la aplicación de esta medida como una forma de incrementar la participación de este sector. Esta cuota nace más como una política pública que como una medida demandada por un sector organizado de la sociedad civil y, al igual que la indígena, solo se circunscribe al ámbito regional y local, y su porcentaje es menor al de la cuota de género, pero mayor a la cuota indígena. No obstante, esta medida ha sido criticada por estar dirigida a un sector altamente heterogéneo.

Más allá de estas distinciones, la aplicación de todas las cuotas está dirigida a sectores que han sido, en menor o mayor medida, discriminados en la política. Los sectores más vulnerables, sin duda, resultan ser los candidatos a los que beneficia más de una cuota. La exclusión, la discriminación, y otras estrategias de invisibilización de estos candidatos resultan ser empleadas dentro y fuera de los partidos políticos.

En específico, es necesario destacar que, en ningún caso, las cuotas electorales contemplan mandatos de posición. En consecuencia, las organizaciones políticas, con el objetivo de cumplir con lo especificado por la legislación, suelen complementar sus listas con mujeres, jóvenes e indígenas a los que usan de “relleno”. Tanto los candidatos, como las cifras estadísticas rescatadas, demuestran esta estrategia de exclusión. Brindarles a estos candidatos y candidatas posiciones más alejadas del “cabeza de lista” parece ser una estrategia tristemente institucionalizada.

Sobre ello, la reforma política del 2019 ha avanzado al establecer una paridad progresiva y alternancia de género en las listas al Congreso de la República. Sin embargo, esta medida no ha sido homologada en los niveles subnacionales. Con respecto a la cuota joven e indígena, aún no se han establecido medidas que puedan asegurar una mejor participación de estos sectores.

La inclusión de mujeres, indígenas y jóvenes dentro de la política debe seguir siendo un punto de debate constante para los legisladores, quienes toman las decisiones y las instituciones electorales. El fortalecimiento de la

democracia depende de la inclusión de todos los ciudadanos y las ciudadanas dentro de la política electoral y fuera de esta, así como la posibilidad de una competencia justa y libre de prejuicios. Las cuotas electorales han significado un primer paso para conseguir este objetivo, pero la tarea aún continúa.

Desde el 2002, las cuotas significaron para los pueblos indígenas la oportunidad de participar activamente en condición de candidatos y actores políticos ante instancias subnacionales de tipo provincial y regional; no obstante, se debe reconocer que, a nivel distrital, en municipios donde la mayor densidad demográfica es indígena, han tenido alcaldes y regidores indígenas sin necesidad de alguna medida de acción afirmativa. Ese aspecto es interesante analizar porque implica que la territorialidad indígena también se ve plasmada en su participación y representación en los procesos electorales.

Se ha observado que los dos principales elementos que vulneran el espíritu de la ley son el de la triple concurrencia de la cuota sobre los candidatos y su ubicación en puestos no expectantes de las listas. Es decir, a un mismo candidato se le asignan las tres cuotas; por ejemplo, una mujer menor de 29 años y de orígenes indígenas sería la candidata ideal para las organizaciones que solo buscan cumplir con el requisito de ley. A ello se agrega que esta clase de candidaturas son ubicadas en los últimos lugares de las listas, lo que anula cualquier oportunidad de acceder a un cargo. Esta práctica es de uso común entre las diversas organizaciones políticas, por ello es necesario que se establezcan mandatos de posición que privilegien las ubicaciones de los candidatos que son respaldados por algún tipo de cuota.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abad González, L. (2003). *Etnocidio y resistencia en la Amazonía peruana*. Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla - La Mancha.

Aguilar, R. (2003). La ampliación del cuerpo electoral. Ciudadanía, sufragio femenino y experiencia parlamentaria 1956-1962. *Elecciones*, (2), 141-168.

Alvarado, S. V., & Vommaro, P. A. (2010). Jóvenes, cultura y política en América Latina: algunos trayectos de sus relaciones, experiencias y lecturas (1960-2000). En *Jóvenes, cultura y política en América Latina: algunos trayectos de sus relaciones, experiencias y lecturas (1960-2000)*.

Anicama, C. (2001). Participación política de la mujer: el autoritarismo hacia el establecimiento del sistema democrático. *Comisión Andina de Juristas*, (1).

Aragón, J. (2012). *Participación y representación política indígena: Perfil electoral y orientaciones políticas de la población indígena en el Perú*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.

Aragón, J., Encinas, D., & Ramírez, T. (2017). *Electorado y electores en el Perú. Un análisis del perfil electoral 2016*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.

Araújo, C. (2008). ¿Por qué las cuotas no funcionan en Brasil? En M. Ríos Tobar (Ed.), *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina* (pp. 129-156). Santiago de Chile: Flacso, Catalonia.

Archenti, N., & Tula, M. I. (2007). Cuotas de género y tipo de lista en América Latina. *Opinião Pública*, 13(1), 185-218.

Archenti, N., & Tula, M. I. (2011). Candidate Selection as Political Barriers for Gender Quotas: The Case of Argentina at Subnational Levels. En A. Piat-ti-Crocker (Ed.), *Diffusion of Gender Quotas in Latin America and Beyond*. New York: Peter Lang US.

Bareiro, L., & Soto, C. (2000). Cuota de género. En *Diccionario Electoral*. San José: IIDH.

Barrere Unzueta, M. (1997). *Discriminación, derecho antidiscriminatorio y acción positiva en favor de las mujeres*. Madrid: Civitas.

Basadre, J. (1983). *Historia de la República del Perú, 1822-1933*. Lima: Editorial Universitaria.

Bourricaud, F. (2012). *Cambios en Puno. Estudios de sociología andina*. Lima: IEP, IFEA y Embajada de Francia.

Caballero, J. M. (1980). *Agricultura, reforma agraria y pobreza campesina*. Lima: IEP.

Caminotti, M. (2015). La representación política de las mujeres en América Latina: dos décadas de avances y retos persistentes. Recuperado de <https://reformaspoliticas.org/reformas/genero-y-politica/mariana-caminotti/>

Caminotti, M., & Freidenberg, F. (2016). Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en los ámbitos subnacionales en Argentina y México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 61(228), 121-144.

Chaney, E. (1975). *Women in Latin American politics: the case of Perú and Chile*. Michigan: Xerox University Microfilms.

Chiamonti, G. (2018). Elecciones en el Perú, 1980 - 2016: un análisis del itinerario de nuestra democracia electoral. En *Historia de las elecciones en el Perú*. Lima: IEP/JNE.

Congreso de Colombia. *Ley 375 de Julio 4 de 1997* (1997).

Congreso de la República. (1997a). *12ª Sesión (Matinal). Primera legislatura ordinaria de 1997*. Recuperado de: [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE90525651A00595E39/\\$FILE/PLO-1997-12.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE90525651A00595E39/$FILE/PLO-1997-12.pdf)

Congreso de la República. (1997b). *24ª Sesión (Matinal). Segunda Legislatura Ordinaria de 1996*. Recuperado de: [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/B4005C9D81EDB6C-205257816005973D0/\\$FILE/SLO-1996-24.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/B4005C9D81EDB6C-205257816005973D0/$FILE/SLO-1996-24.pdf)

Congreso de la República. (1997c). *7ª Sesión (Matinal). Sesión especial*. Recuperado de: [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/4655B81A740C481105257816005973AD/\\$FILE/SLO-1996-7.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/4655B81A740C481105257816005973AD/$FILE/SLO-1996-7.pdf)

Congreso de la República. (2001). *36ª Sesión (Matinal). Primera legislatura ordinaria de 2001*. Recuperado de: <http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/052564B400212FE105256B22005B029F>

Congreso de la República. (2002). *3ª Sesión (Vespertina). Segunda Legislatura Ordinaria de 2001*. Recuperado de: [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2001.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/227db93056c412770525747c00615013/\\$FILE/TSP03-A140302.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2001.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/227db93056c412770525747c00615013/$FILE/TSP03-A140302.pdf)

Congreso de la República. *Ley de Organizaciones Políticas* (2003).

Congreso de la República. *Ley que promueve la participación de la Juventud en las Listas de Regidores Provinciales y Municipales* (2006).

Congreso de la República. *Ley que modifica diversos artículos de la Ley N.º 27683, Ley de Elecciones Regionales* (2009).

Congreso de la República. (2019a). Comisión de Justicia aprueba proyectos de ley que favorecen la lucha contra la violencia hacia la mujer. Recuperado de: <http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Prensa/heraldo.nsf/CNtitulares3/446be-36df0dfe499052583b400824794/?OpenDocument>

Congreso de la República. *Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al Sistema Electoral Nacional* (2019).

Cotta, M. (1994). Parlamentos y representación. En S. Bartolini, M. Cotta, G. Pasquino, L. Morlino, & A. Panebianco (Eds.), *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza Universidad Textos.

Cubides, H., Borelli, S., & Unda, R. (2015). *Juventudes latinoamericanas: prácticas socioculturales, políticas y políticas públicas*. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Cueva Hidalgo, C., Freidenberg, F., & Uchuypoma, D. (2018). Mujeres peruanas en la política subnacional: trayectoria y perfiles de las consejeras regionales (2002-2014). En *Mujeres en la política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina* (pp. 223-248). México: Instituto Electoral de la Ciudad de México.

Dahlerup, D. (2002). El uso de cuotas para incrementar la representación política femenina. En M. Méndez-Montalvo & J. Ballington (Eds.), *Mujeres en el parlamento: más allá de los números*. Stockholm: IDEA Internacional.

Degregori, C. I. (1996). *Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso*. Lima: IEP.

Del Águila, A. (2011). Voto indígena y ciudadanía corporativa en el Perú, siglo XIX. *Elecciones*, 10(11), 91-118.

Del Águila, A. (2013). *La ciudadanía corporativa. Política, Constituciones y Sufragio en el Perú*. Lima: IEP/JNE.

Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Lineamientos para la generación de oportunidades para los jóvenes*. Bogotá: CONPES.

Diario Oficial El Peruano. (1954, October 28). *Discurso de Odría*. p. 1.

Došek, T. (2018). El sorprendente debate sobre la paridad en el Perú. Recuperado de: <https://tomasdosek.lamula.pe/2018/09/10/el-sorprendente-debate-sobre-la-paridad-en-el-peru/tomdos/>

Duverger, M. (1956). The Political Role of Women. *American Political Science Review*, 50(4), 1181-1181.

Espino, H. (2012). En torno a la aplicación de la cuota electoral indígena: reflexiones desde la jurisprudencia del Jurado Nacional de Elecciones, procesos 2006-2010. En *Participación electoral indígena y cuota nativa en el Perú. Aportes para el debate*. Lima: JNE/IDEA Internacional.

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. Aportes para el debate*. Lima: JNE/IDEA Internacional.

Fernández Poncela, A. M. (2011). Las cuotas de género y la representación política femenina en México y América Latina. *Argumentos (México, D.F.)*, 24(66), 247-274. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952011000200010&lng=es&nrm=iso&tlng=es

Franceschet, S. (2008). ¿Promueven las cuotas de género los intereses de las mujeres? El impacto de las cuotas en la representación sustantiva de mujeres. En M. Ríos Tobar (Ed.), *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina* (pp. 61-96). Santiago de Chile: Flacso, Catalonia.

Freidenberg, F., Caminotti, M., Muñoz-Pogossian, B., & Došek, T. (Eds.). (2018). *Mujeres en la política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Freidenberg, F., & Lajas García, S. (2015). *De la cuota a la paridad: las reformas para mejorar la representación política de las mujeres en América Latina (1978-2015)*. Recuperado de: http://www.cepal.org/oig/doc/LeyesCuotas/URY/2009_Ley18476_URY.pdf

Fuenzalida, F. (1970). Poder, raza y etnia en el Perú contemporáneo. En *El indio y el poder en el Perú*. Lima: IEP/ Moncloa-Campodónico Editores Asociados.

Gallo, M., Sample, K., & Schmidt, G. D. (2008). Las elecciones legislativas peruanas en 2006: un caso exitoso de cuotas con voto preferencial. En M. Ríos Tobar (Ed.), *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina* (pp. 179-202). Santiago de Chile: Flacso, Catalonia.

Garcés Montoya, Á. (2010). De organizaciones a colectivos juveniles: Panorama de la participación política juvenil. *Ultima Década*.

Garzón, E. (2018). *Participación política y ciudadana de jóvenes*. Bogotá: Registraría Nacional del Estado Civil; Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales.

Germán, A. (2018). Militancias juveniles y oficialismos en América Latina. Algunas reflexiones sobre los vínculos entre juventudes y partidos políticos en el gobierno en Argentina y Brasil entre 2001 y 2016. *Encrucijadas*, 15.

Gestión. (2019). Estos son los seis proyectos de reforma política que deberá aprobar el Congreso. Recuperado de: <https://gestion.pe/peru/politica/son-seis-proyectos-reforma-politica-debera-aprobar-congreso-269113-noticia/>

Gilas, K., & Christiansson, M. (2018). La paridad de género y la regla de los distritos perdedores en México. En F. Freidenberg, M. Caminotti, B. Muñoz-Pogossian, & T. Došek (Eds.), *Mujeres en la política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Giménez Gluck, D. (1999). *Una manifestación polémica del principio de igualdad: acciones positivas moderadas y medidas de discriminación inversa*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Grompone, R. (2012). *La creciente vigencia de movimientos y partidos regionales, sus alcances y límites*. Lima: JNE.

Guardia, S. B. (2005). Derechos políticos: una visión de género en la historia de las mujeres peruanas. Recuperado de: <http://maytediez.blogia.com/2005/062601-derechos-politicos-una-vision-de-genero-en-la-historia-de-las-mujeres-peruanas.php>

IDEA Internacional. (2019). *Political Gender Equality and the Global State of Democracy Indices*. Recuperado de: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/political-gender-equality-and-global-state-democracy-indices.pdf>

INFOgob - Observatorio para la Gobernabilidad. (2019). *Base de Datos*. Recuperado de: <https://infogob.jne.gob.pe>

Instituto Nacional Electoral. (2015). Ley General de Partidos Políticos. En *Compendio de Legislación Nacional Electoral* (p. 321). México: Instituto Nacional Electoral, Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, Universidad Nacional Autónoma de México y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Jaramillo, C. (2019). Menos mujeres, menos democracia: la cuota de género en las elecciones peruanas. Recuperado de: <https://oraculus.mx/2019/01/25/menos-mujeres-menos-democracia-la-cuota-de-genero-en-las-elecciones-peruanas/>

Jave, I., & Uchuypoma, D. (2013). *¿Quién dijo que sería fácil? Liderazgo político de regidoras jóvenes en Lima*. Lima: Fundación Konrad Adenauer, Instituto de Democracia y Derechos Humanos.

Johnson, N., & Moreni, A. (2009). *Representación política de las mujeres y la cuota en Uruguay*. Montevideo: Primer Encuentro Nacional de Mujeres Convencionales.

Jowell, R., & Park, A. (1998). *Young People, Politics and Citizenship: A Disengaged Generation?* (No. 67). Londres.

Krauskopf, D. (2000). Dimensiones críticas en la participación social de las juventudes. In R. Bendit & S. Balardini (Eds.), *La participación social y política de los jóvenes en el horizonte del nuevo siglo*. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Lanegra, I. (2012). Los desafíos de la diversidad cultural para la democracia peruana: notas para la discusión. En *Participación electoral indígena y cuota nativa en el Perú. Aportes para el debate*. Lima: IDEA Internacional, JNE.

Larserud, S., & Taphorn, R. (2007). *Diseño para lograr la igualdad. Combinaciones más idóneas, medianamente idóneas y no favorables de los sistemas electorales y cuotas de género*. Estocolmo: IDEA Internacional.

Loader, B. (2007). Young People in the digital age: disaffected or displaced? En *Young Citizens in the Digital Age: Political engagement, young people and the new media* (pp. 1-18). Abingdon: Routledge.

López, S. (1997). *Ciudadanos reales e imaginarios*. Lima: Instituto de Diálogo y Propuestas.

Lynch, N. (1999). *Una tragedia sin héroes: la derrota de los partidos y el origen de los independientes. Perú 1980-1992*. Lima: UNMSM.

Macassi, S. (2001). *Culturas juveniles, medios y ciudadanía: el nuevo horizonte generacional y las disyuntivas de la inserción de los jóvenes en la sociedad*. Lima: Asociación de Comunicadores Calandria.

Matos Mar, J. (1984). *Desborde popular y crisis del Estado*. Lima: IEP.

Meléndez, L. (2019). ¿Legitimidad versus eficacia? Autoridades y gobiernos locales en escenarios de conflictividad minera en Arequipa y Cajamarca. *Elecciones*, 18(19), 88-118.

Ministerio del Interior. Subsecretaría del Interior. Ley N.º 19884. *Sobre transparencia, límite y control del gasto electoral* (2003).

Ministerio del Interior. Subsecretaría del Interior. Ley N° 19884. *Sobre transparencia, límite y control del gasto electoral* (2016).

Montoya, L. (2006). Políticas de juventudes, “inclusión participativa” y jóvenes en el Perú. *Última Década*, (25), 185-207.

Norris, P. (1985). Women’s legislative participation in western Europe. *West European Politics*, 8(4), 90-101.

Norris, P. (2004). *Young People & Political Activism: From the Politics of Loyalties to the Politics of Choice?* Recuperado de: www.pippanorris.com

ONPE. (2006). *Los jóvenes y las Elecciones Generales 2006*. Lima: ONPE.

ONPE. (2011). *Participación de la población indígena amazónica en las Elecciones Regionales y Municipales 2010*. Lima: ONPE.

ONPE. (2016). *60 años del voto de las mujeres en el Perú*. Lima: ONPE.

Organización Mundial de la Salud. (2016). *Violencia juvenil*. Recuperado de: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/youth-violence>

Pajuelo Teves, R. (2006). *Participación política indígena en la sierra peruana. Una aproximación desde las dinámicas nacionales y locales*. Lima: Fundación Konrad Adenauer, Instituto de Estudios Peruanos.

Pajuelo Teves, R. (2007). *Reinventando comunidades imaginadas: Movimientos indígenas, nación y procesos sociopolíticos en los países centroandinos*. Lima: Institut français d’études andines.

Paredes, M. (2015). *Representación política indígena. Un análisis comparativo subnacional*. Lima: JNE/IEP.

Parlamento Europeo. (1997). *Impacto diferencial de los sistemas electorales en la representación política femenina*. Recuperado de: http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/femm/w10/default_es.htm

Pérez, R. (2017). *La competencia electoral entre las organizaciones políticas durante las elecciones municipales en la provincia del Santa-Áncash en el 2014* (Pontificia Universidad Católica del Perú).

Peschard, J. (2002). El sistema de cuotas en América Latina. Panorama general. En M. Méndez-Montalvo & J. Ballington (Eds.), *Mujeres en el parlamento: más allá de los números*. Stockholm: IDEA Internacional.

Pinedo, E. (2010). Las cuotas de participación electoral en Perú. Características y algunos resultados. *Revista de Derecho Electoral* (10).

Pinedo, E. (2011). Indígenas en Perú e Bolivia medidas estatales para promover a su representación política. *Administración & Ciudadanía: Revista Da Escola Galega de Administración Pública*, 6(2), 145-160.

Pinedo, E. (2015). Elecciones regionales y municipales 2014: de la “cuota nativa” a la cuota (casi) indígena. *Colombia Internacional*, (85), 227-245.

Plascencia, R. (2005). ¿Existe la cultura andina? *Revista de Antropología*, (3).

Poder Ejecutivo. *Proyecto de Ley que promueve la participación de la juventud en las listas de regidores provinciales y distritales* (2006).

Poulsen, K. (2018). *¡Somos ciudadanas! Ciudadanía y sufragio femenino en el Perú*. Lima: JNE/PUCP.

Putnam, R. (2000). *Bowling alone: the collapse and revival of American community*. New York: Simon and Schuster.

Reguillo, R. (2000). *Emergencias de las culturas juveniles: estrategias del desencanto*. Buenos Aires: Norma.

Rénique, J. (2004). *La batalla por Puno: conflicto agrario y nación en los Andes peruanos, 1866-1995*. Lima: IEP.

Ríos, C. de la S. (2015). *Participación y representación legislativa de afroperuanos e indígenas*. Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

RPP Noticias. (2019). Presidente Vizcarra promulga los proyectos de ley de la reforma política. Recuperado de: <https://rpp.pe/politica/congreso/reforma-politica-martin-vizcarra-promulgara-los-proyectos-de-ley-noticia-1216310>

Sánchez, M., & Valenzuela, M. (2017). *Entre deseos y realidades. Participación electoral indígena en la región Amazonas*. Lima: JNE, IDEA International, Norwegian Ministry of Foreign Affairs.

Santiago, M. (2007). *Igualdad y acciones afirmativas*. México DF: Editorial de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Sanz, J. (2003). Los jóvenes en la política y la política en los jóvenes. *Ágora Política*, (7).

Sartori, G. (2002). *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza Editorial.

Surrallés, A. (2011). Antropología después de Bagua. Movimiento indígena, políticas públicas y conocimiento antropológico. En J.-P. Chaumeil, Ó. Espinosa de Rivero, & M. Cornejo Chaparro (Eds.), *Por donde hay soplo. Antropología Amazónica en los Países Andinos* (pp. 122-156). Lima: Institut français d'études andines.

Tanaka, M. (1998). *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*. Lima: IEP.

Townsend, A. E. (2007). *La introducción del enfoque de género en la formulación de leyes nacionales y políticas públicas en el Perú: Los casos de la Ley de Cuotas y la Ley de Igualdad de Oportunidades*. Recuperado de: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con_uibd.nsf/F133B7F034D38D66052574AC006C-9C67/\\$FILE/Townsend_Cuotas_Oportunidades.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con_uibd.nsf/F133B7F034D38D66052574AC006C-9C67/$FILE/Townsend_Cuotas_Oportunidades.pdf)

Valcárcel, L. (1942). Para una teoría del indoamericanismo. *Peruanidad. Órgano Antológico Del Pensamiento Nacional*, 2(10).

Vicente, M. (2008). *Nuevos actores en el mapa político. La cuota de género y la cuota de jóvenes en las Elecciones Regionales y Municipales de 2006*. Lima: ONPE.

Villar Márquez, E. (1994). *Por mérito propio: mujer y política*. Lima: Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán.

Villarán, M. V. (1962). *Páginas escogidas*. Lima: Talls. Graf. P.L. Villanueva.

Vommaro, P. A. (2015). *Juventudes y políticas en la Argentina y en América Latina*. Buenos Aires: Grupo Editor Universitario y CLACSO.

Walzer, M., & Rubio, H. (1993). *Las esferas de la justicia: una defensa del pluralismo y la igualdad*. Fondo de Cultura Económica México.

Yáñez, A. M. (1998). Lo que hizo el movimiento de mujeres por las cuotas políticas: un camino que tomó siete años. En *Poder político con perfume de mujer. Las cuotas en el Perú*. (pp. 15-20). Lima: IEP.

ENTREVISTAS

Cabanillas Bustamante, Mercedes.

Ex congresista de la República. Lima, 02 de setiembre de 2019.

Crisisto Aycaya, María Yolanda

Ex candidata al Congreso de la República. Lima, 18 de setiembre de 2019.

Damian Ayala, Marleni

Ex candidata a la consejería regional de Áncash. Lima, 26 de agosto de 2019.

Garay, Elizabeth

Secretaria de la Juventud de Somos Perú. Lima, 05 de octubre de 2019.

Valladares, Katherine

Regidora distrital por Alianza para el Progreso. Lima, 14 de agosto de 2019.

SOBRE LOS AUTORES

CRISTHIAN JARAMILLO

Licenciado en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Investigador en la Oficina Nacional de Procesos Electorales y miembro del Grupo de Investigación de Partidos Políticos y Elecciones (GIPE). Tópicos de interés: estudios comparados sobre democracias, procesos electorales, partidos políticos y reforma política.

MANUEL VALENZUELA

Licenciado en Antropología por la Universidad Nacional Federico Villarreal. Ha realizado investigaciones sobre el proceso de violencia política de las dos últimas décadas del siglo XX en el Perú y sobre la conflictividad y violencia en las elecciones municipales en 2014. Actualmente se desempeña como Coordinador de Información e Investigación Electoral de la Oficina Nacional de Procesos Electorales.







VOTORALES




Archivo de prensa de la ONPE




ONPE

ELECCIONES MUNICIPALES COMPLEMENTARIAS
Y ELECCIONES MUNICIPALES 2007

¿Qué autoridades se van a elegir
en estas elecciones?


Alcalde o Alcaldesa


Regidores o Regidoras

3











ES COMPARTIRLA”

SONOS



Archivo de prensa de la ONPE



SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE

MEDIAPRINT

Jirón Tarapoto 1077, Breña

Teléfono: 330-3415



OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES



SERIE
DOCUMENTO DE
TRABAJO N.º 46

ISBN: 978-9972-695-81-0



9 789972 695810