

Democracia e interseccionalidad: cuotas y participación política de las mujeres indígenas peruanas

DIEGO UCHUYPOMA SORIA
<diego.uchuypoma@ehess.fr>

École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS-Paris)
Francia

[Resumen] Este artículo tiene como objetivo plantear una reflexión y propuesta a partir del funcionamiento de las cuotas de género e indígena en el Perú. Los resultados de la evaluación de estos mecanismos muestran que se han incrementado las autoridades mujeres e indígenas; sin embargo, todavía hay dificultades referidas a la ubicación de estas candidaturas en las listas de postulación y persiste la ausencia de mecanismos de identificación de los pueblos indígenas o la cultura política que mantiene discriminaciones contra las mujeres y la población indígena. Este ensayo retoma estos balances para proponer un análisis sobre la interseccionalidad de estos dos mecanismos y su funcionamiento en el sistema político peruano. Se realiza una comparación con otros países en los que se han utilizado dichos mecanismos y, a partir de estos resultados, se evalúan las posibilidades para fortalecer la participación política de las mujeres indígenas en Perú.

[Palabras clave] Democracia, interseccionalidad, cuotas, mujeres indígenas, representación política.

[Title] Democracy and intersectionality: quotas and political participation of Peruvian indigenous women

[Abstract] This article aims to raise an introspection and a proposal based on gender and indigenous quotas in Peru. The results of the evaluation of these mechanisms show that the women and indigenous authorities have increased; however, there are still difficulties regarding the position of these candidates in the nomination lists, and the absence of mechanisms to identify indigenous peoples persists, as well as the political culture that discriminates against women and indigenous population. This essay takes up these balances to propose an analysis on the intersectionality of these two mechanisms and how they operate in the Peruvian political system. A comparison is made with other countries where these mechanisms have been used and, based on these results, the possibilities to strengthen the political participation of indigenous women in Peru are assessed.

[Keywords] Democracy, intersectionality, quotas, indigenous women, political representation.

UCHUYPOMA, DIEGO «*Democracia e Interseccionalidad: cuotas y participación política de las mujeres indígenas peruanas*». En: *Elecciones*, 2016, enero-diciembre, 15(16), 31-52

[Recibido] 03/11/2017 & [Aceptado] 23/03/2017

1. CUANDO LAS CUOTAS ELECTORALES BUSCAN DEMOCRATIZAR LAS DEMOCRACIAS LATINOAMERICANAS

Los estudios políticos sobre América Latina cambiaron el análisis de la transición democrática al de la calidad de la democracia durante las últimas décadas del siglo XX. Este cambio de paradigma —que no necesariamente ha sido lineal ni homogéneo para cada país— permite incorporar un análisis acerca del funcionamiento de los regímenes democráticos, sus logros y resultados para la justicia y la igualdad, sobre todo, en contextos, como los latinoamericanos, en los que las libertades fueron ampliamente recortadas y se vulneraron diversos derechos humanos durante dictaduras y autoritarismos.

Los sistemas políticos latinoamericanos todavía presentan diversas dificultades para promover la participación de las mujeres. La ausencia de ellas en estos sistemas políticos refleja una falla en el funcionamiento de la democracia y evidencia las discriminaciones históricas que todavía se mantienen (Krook & Norris, 2014; Archenti, 2014). Las cifras señaladas por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) muestran los altos niveles de exclusión política: menos del 26% de los escaños parlamentarios son ocupados por mujeres (2014), menos del 26% de concejales electos son mujeres (2012) y menos del 12% de alcaldes electos fueron mujeres (2012)¹.

Esta situación de exclusión se profundiza aún más para las mujeres indígenas ya que, por ejemplo, en 2013, en los parlamentos de seis países en la región (Perú, Bolivia, Guatemala, México, Nicaragua y Ecuador), la cantidad de hombres indígenas siempre fue mayor a la de mujeres indígenas (Cabrero, 2013). En ese sentido, las discriminaciones por género se intersecan con las discriminaciones étnicas e incrementan las barreras para la participación política de las mujeres indígenas latinoamericanas.

Es un consenso que los límites que afrontan las mujeres para acceder a los cargos públicos dificultan el denominar a un sistema político como democrático (Caminotti & Freidenberg, 2016; Bareiro & Soto, 2015). En el caso de las mujeres indígenas, el acceso a este derecho implica la confluencia de demandas como mujeres y como indígenas, lo que trae consigo un cambio de paradigma

¹ Las cifras han sido extraídas del Observatorio de Igualdad de Género en América Latina y El Caribe de la CEPAL, para mayor información ver: <https://oig.cepal.org/es>

en sus reivindicaciones (CEPAL, 2013). La diversidad social y el pluralismo de la democracia se ven recortados si es que no se promueve su participación política; y es por ello que se afirma que su inclusión democratiza la democracia.

La desigualdad de género estuvo ausente en los estudios sobre la tercera ola de democratización latinoamericana (Waylen, 2007). En los últimos años estos estudios se incrementaron a partir del análisis de los nuevos mecanismos de acción afirmativa —por ejemplo, las cuotas de género—, los movimientos sociales de mujeres o las políticas de empoderamiento económico de las mujeres (Archenti, 2014; Krook & Norris, 2014). De esta forma, se ha buscado analizar la participación política de las mujeres como una variable explicativa del incremento de la calidad de la democracia.

Si bien a nivel mundial el derecho al voto para las mujeres se dio con algunas décadas de anticipación, la promoción de su postulación y acceso a cargos de autoridades políticas se produjo recién hacia finales del siglo pasado. La evolución de la normatividad electoral referida a la participación política de mujeres se desarrolló en las últimas cuatro décadas a escala global. En este contexto, las cuotas de género aparecen como mecanismos político-institucionales, a través de los que se fomenta y asegura la participación de mujeres en los procesos electorales nacionales y subnacionales.

En el caso de las mujeres indígenas, ello implicó un proceso similar, aunque, con mayores problemas debido a que, por ejemplo, en el Perú se retiró el derecho al voto para los iletrados en 1896 y se restableció en 1979, lo que generó que mucha de la población indígena tuviera que aprender el idioma español para poder acceder a este derecho (Paredes, 2015). En ese sentido, si bien actualmente las mujeres indígenas comienzan a tener una mayor participación en la política formal, esta suele estar centrada en el derecho a votar, mas no en el acceso a cargos de decisión política.

Una respuesta frente a esta problemática ha sido la implementación de cuotas electorales. Estas son una medida de acción positiva o afirmativa que asume que existen desigualdades sociales, económicas, políticas y culturales que impiden una participación política bajo las mismas oportunidades entre grupos sociales e individuos (Ríos, 2008). Las cuotas electorales buscan «equilibrar la cancha» en el sistema político; sin embargo, la emisión de esta norma, que

promueve las candidaturas de mujeres, no significa que las desventajas para hacer efectiva su participación política desaparezcan.

Los sistemas internacionales de derechos humanos han promovido que los Estados implementen medidas para garantizar plenamente los derechos políticos, toda vez que ello permitirá revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades. En América Latina, la Corte y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos han señalado la importancia de las políticas de diferenciación para la igualdad, al establecer tratos favorables para determinados grupos poblacionales (Villanueva, 2009). Esta visión de la justicia social asume que la igualdad es un objetivo por alcanzar a partir de las diferencias estructurales que sufren algunos grupos de personas, como son las mujeres o los pueblos indígenas.

Una premisa teórica por considerar para realizar un análisis sobre las cuotas de género e indígena está referida a la diferencia entre los conceptos de inclusión y representación. El primero hace referencia al derecho de participar en la política, es decir, a elegir y ser elegido; mientras que la representación tiene que ver con actuar conforme los intereses de un colectivo determinado. Por ello es necesario precisar que las leyes de cuotas permiten y garantizan lo primero, pero no aseguran lo segundo.

Asimismo, el concepto de representación política implica «volver a presentar algo» en el sistema político. La teoría planteada por Giovanni Sartori menciona tres tipos de representación política: la idea del mandato o delegación, la idea de representatividad o semejanza sociológica y la idea de responsabilidad (Sartori, 1992). Considerando esto, por ejemplo, se encuentran estudios acerca del diseño de la cuota, las características de la población y sus particularidades para promover el uso de la cuota o sobre cómo su uso permite que se incremente la inclusión de determinados grupos.

En efecto, las cuotas surgieron como un mecanismo para democratizar las democracias latinoamericanas. Con el transcurso de los años, y los resultados evidenciados hasta el momento, se ha generado el interés por comprender cuáles son las variables que hacen más eficiente este mecanismo. Así pues, en este artículo se busca brindar algunas pistas respecto al fortalecimiento de la representación política de las mujeres indígenas en Perú a partir del uso de las cuotas de género e indígena.

2. LOS USOS DE LAS CUOTAS DE GÉNERO E INDÍGENA EN EL PERÚ

A nivel mundial, se pueden clasificar las cuotas electorales por su forma de implementación (mediante reforma constitucional, legislativa o una normativa interna en los partidos políticos); por su vinculación en el uso (en los casos que sean obligatorias, especifican procedimientos y sanción; cuando son indicativas, dejan el margen de acción para las élites políticas sobre sus formas de uso); y por las formas de su uso (escaños reservados, legislativas o cuotas de partidos políticos) (Peschard, 2003; Krook, 2008).

En el caso de las cuotas de género, casi todos los sistemas electorales las han incluido en el nivel de las candidaturas, pero solo pocos las introdujeron mediante la reserva de escaños o dentro de los partidos políticos. Es por ello que se diferencian en el uso de la alternancia de postulaciones, los porcentajes de la cuota, la determinación de distritos únicos o mixtos, si admite una lista cerrada o una lista abierta, entre otras características.

En el caso de las cuotas indígenas, o para minorías étnicas, predominan los casos de reserva de escaños. Usualmente la cuota está determinada por los distritos electorales en los que se encuentran las poblaciones indígenas de cada país. Esto genera, por ejemplo, en el caso peruano, algunos problemas debido a que primero se requiere identificar a la población indígena y luego brindarle un reconocimiento formal para implementar el mecanismo electoral. Tal como señala la CEPAL para el caso de las mujeres indígenas:

Si bien existen 12 países en América Latina con leyes de cuotas, y esto ha implicado el incremento de su acceso a cargos políticos, la acción afirmativa en relación con las mujeres indígenas ha sido muy limitada. Generalmente, las mujeres que acceden a estos puestos pertenecen a una clase social que ha tenido una mayor educación formal, una red más amplia de contactos y relaciones políticas, además de mejor acceso a los servicios de salud, los transportes, las nuevas tecnologías de la información, los medios de comunicación, entre otros aspectos poco accesibles para las mujeres indígenas, afectadas por el racismo y la discriminación estructural (CEPAL, 2013, p. 108).

Lo que parece haber en el caso de las mujeres indígenas es un proceso de concurrencia de cuotas; es decir, en los países en los que existen las cuotas de género e indígena, estas suelen ser utilizadas por las élites políticas para la postulación de mujeres indígenas. Lamentablemente, esta práctica trae problemas de subrepresentación para ambos grupos poblacionales (mujeres y pueblos

indígenas), ya que las cuotas pueden ser utilizadas sin ningún interés de promover el empoderamiento político de las mujeres indígenas, sino solo con la idea de cumplir con dicha normativa.

En el Perú, la consecución de los derechos políticos de la mujer durante la década de 1990 siguió una tendencia regional². La implementación de la cuota de género en 1997, mediante la Ley 26859 (Ley Orgánica de Elecciones), fue resultado de la incidencia de colectivos de mujeres y organizaciones no gubernamentales que aprovecharon la oportunidad política que se abría a nivel internacional y articularon intereses con el gobierno, lo cual conformó una «estrategia pragmática» (Blondet, 2002; Rousseau, 2012).

La norma promulgada en dicho año señala únicamente el caso de las elecciones congresales y un mínimo de 25% de mujeres y hombres en las candidaturas. Esta normativa inicial no brindaba mecanismos de sanción a los partidos políticos y tenía un mandato de posición débil. En el año 2000, una modificación a la ley fortalece la cuota ya que aumenta el porcentaje a 30%; sin embargo, tampoco cuenta con un mecanismo sancionador explícito y mantiene el caso solo para candidaturas titulares (Freidenberg & Uchuypoma, 2017). Esta modificación se mantiene hasta la actualidad y rige para el uso de la cuota de género en las elecciones generales, regionales y municipales peruanas.

Los estudios sobre el funcionamiento de la cuota nos señalan que es necesario considerar el contexto político en el que se desarrolla este mecanismo y cómo interactúa con otras variables institucionales o de cultura política. Caminotti y Freidenberg (2016) proponen un índice de fortaleza de la cuota para evaluar sus resultados a partir del caso federal comparado entre México y Argentina. Este índice incluye cinco dimensiones: porcentaje de la cuota, mandato de posición, sanción por incumplimiento, rango de alcance de la cuota y excepciones para incumplimiento. Además, concluyen que es importante analizar el comportamiento de los actores políticos para promover la participación de las mujeres en los casos en los que las normas son ambiguas.

2 Es importante mencionar que en el caso de los derechos políticos de las mujeres se había incrementado la normativa internacional: Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer en 1952, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en 1966, Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer en 1979, Conferencias Mundiales sobre las Mujeres de Naciones Unidas en 1975 (México), 1980 (Copenhague), 1985 (Nairobi) y Beijing (1995).

En el caso peruano, la cuota de género se aplica como un requisito para la inscripción de la lista; no obstante, puede ocurrir que las candidaturas de mujeres sean tachadas o retiradas durante la campaña electoral, con lo que la cantidad de candidatas puede reducirse en la práctica. Por ejemplo, en la elección congresal de 2016, casi el doble de candidaturas de mujeres (15% de candidatas frente a 9% de candidatos) no se inscribieron, ya que fueron declaradas como improcedentes (Freidenberg & Uchuypoma, 2017).

Otro de los problemas que mantiene la cuota de género es su uso como «relleno» en las listas postulantes, ya sea a nivel congresal, concejal regional o concejal municipal. De esta forma, muy pocos casos de postulantes ubican a las mujeres como «cabeza de lista». Por ejemplo, en la elección congresal de 2016, solo el 20% de las candidaturas presentaron a una mujer como «cabeza de lista» (Freidenberg & Uchuypoma, 2017). Pese a que las candidatas pueden ser altamente competitivas, se ha confirmado que ubicarlas al inicio de las candidaturas las favorece debido al voto preferencial (Gallo, Sample & Schmidt, 2008).

Por su parte, la reforma electoral de 2009 para las elecciones regionales de 2010³ tuvo efectos contrarios para la incorporación de mujeres en las listas, pues más del 80% de distritos electorales se convirtieron en circunscripciones uninominales, ya que se eligió un solo consejero o consejera regional. Esto produjo que en los distritos plurinominales se ubicara a las candidatas a consejería regional como «relleno»; ya en los distritos uninominales era posible encontrar casos en los que no existían candidatas (Llanos & Tello, 2012)⁴.

Otros estudios sobre el uso de la cuota de género en el Perú han analizado el problema de la cobertura de medios para las candidaturas de mujeres, lo cual demuestra la desigualdad de género en dicha práctica y que, por ejemplo, el porcentaje de cobertura está por debajo del de su participación en las listas (Llanos, 2012). Es importante señalar que se requieren más investigaciones para comprender el impacto de los medios de comunicación y el financiamiento político para fortalecer la participación electoral de las mujeres peruanas.

3 La reforma a la que hacemos referencia se desarrolló en 2009, cuando se aprobó la Ley 29470, que modifica la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales.

4 El estudio de Llanos y Tello (2012) muestra que, en el caso peruano, en 10 circunscripciones se incumplió la cuota de género para las elecciones parlamentarias 2011; mientras que, en las elecciones regionales 2010, el 16% de las listas inscritas no cumplieron con la cuota de género.

En general, si bien la participación de las mujeres peruanas se incrementó a partir de la implementación del mecanismo de la cuota (de 11% en el periodo congresal 1995-2000 a 27% en el actual periodo congresal), esta todavía sigue siendo deficiente para lograr fortalecer su representación descriptiva (sigue siendo menor a un tercio de los poderes legislativos nacionales y subnacionales) y sustantiva (no se cuenta con una agenda de igualdad de género prioritaria).

La cuota indígena en el Perú se implementa a partir de las elecciones regionales y locales de 2002, mediante la promulgación de la Ley 27734, que modifica la Ley 26864 (Ley de Elecciones Municipales) y la Ley 27863 (Ley de Elecciones Regionales). El mecanismo determina una presencia mínima de un 15% de representantes de las comunidades campesinas, nativas y pueblos originarios en las listas a concejos locales y regionales en las circunscripciones electorales previamente definidas por el Jurado Nacional de Elecciones y el Ministerio de Cultura.

Esta característica de definición previa de la presencia de pueblos indígenas ha llevado a que, pese a un incremento de candidaturas indígenas, todavía se mantengan limitaciones en el diseño del mecanismo. Existe una subrepresentación provocada por la ausencia de un registro completo de las comunidades nativas o campesinas, lo que ha llevado a que muchos líderes indígenas participen de los procesos electorales sin usar el mecanismo (Paredes, 2015). Peor aún, cuando se lo utiliza, este también funciona como «relleno» en las listas, lo que limita ampliamente la elección de representantes indígenas (ONPE, 2011).

El resultado de la cuota electoral para el fortalecimiento de la representación política de los pueblos indígenas todavía está limitado, pues no existe un mecanismo referido al poder legislativo nacional. Es así que en la última elección congresal se logró elegir a dos representantes de pueblos indígenas (una mujer y un hombre), que se autoidentifican como indígenas, pero que tuvieron que ser incluidos y competir con otras candidaturas sin distinción, considerando las amplias barreras existentes para la participación indígena y de las mujeres. Es por ello también que el acceso de mujeres indígenas al Congreso peruano se ha producido, en algunos casos, mediante la cuota de género.

Al igual que en el caso de la cuota de género, el acceso a estos cargos tampoco ha significado, necesariamente, un incremento en la agenda y en las demandas

a favor de los pueblos indígenas y las mujeres indígenas, en particular (Torres, 2008; Espinosa, 2012). Pese a un incremento de la participación de representantes indígenas en los procesos electorales subnacionales —por ejemplo, hay un aumento 450 a 1584 candidaturas indígenas provinciales entre 2006 y 2014 (Paredes, 2015)—, el fortalecimiento de la participación política electoral indígena todavía parece ser un reto.

En tal sentido, se evidencia un fenómeno de concurrencia de cuotas a nivel subnacional, mediante el que algunas mujeres indígenas logran participar de los procesos electorales. Así, por ejemplo, la concurrencia de cuotas de género, indígena y joven parece ser relevante a nivel local (Córdova & Incio, 2014). Este fenómeno ha sido analizado como una perversión del sistema que logra unificar las candidaturas de tres grupos poblacionales que lograron contar con un mecanismo afirmativo en una sola candidatura. Algo que resulta problemático si se considera que muchas de estas candidaturas son ubicadas en los últimos lugares de las listas (Espinosa, 2012).

Dentro del balance realizado sobre el uso de las cuotas de género e indígena se encuentra que la situación es más complicada para las mujeres indígenas. Los Estados latinoamericanos mantienen algunos rasgos patriarcales y monoétnicos (Pacari, 2002) que no permiten afrontar esta problemática con mayor profundidad. Así, «si el ethos del Estado mantiene estructuras decimonónicas, las mujeres indígenas no entran necesariamente en el juego de toma de decisiones» (Uchuyoma & Zambrano, 2015, p. 17). Esto se pone en práctica cuando se identifica la dificultad de contar con estadísticas oficiales para conocer la real situación de exclusión política de las mujeres indígenas peruanas (Meentzen, 2009).

Ya que no existe un mecanismo específico para promover la participación política de mujeres indígenas peruanas, solo se cuenta con cifras descriptivas de su acceso mediante otros mecanismos (concurrencia, oportunidad política u otros). Así, por ejemplo, en el último proceso electoral regional (2014) se logró elegir a seis mujeres indígenas frente a 10 hombres indígenas (Uchuyoma & Zambrano, 2015).

En esta investigación se busca, entonces, analizar las limitaciones que presentan estos mecanismos al no integrar un enfoque interseccional para el

análisis de la participación política de las mujeres indígenas peruanas. Para ello, se expondrá brevemente en qué consiste este enfoque para, luego de ello, analizar de forma comparada con otras experiencias electorales cómo se puede fortalecer el acceso a este derecho en el caso peruano.

3. LA NECESIDAD DE UN ENFOQUE INTERSECCIONAL PARA ANALIZAR LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES INDÍGENAS PERUANAS

El enfoque interseccional ha sido difundido a partir de la segunda mitad del siglo XX dentro de los estudios feministas. La interseccionalidad se define como la situación en la que intersecan distintas categorías como la raza, la clase o el género, las cuales producen distintos tipos de discriminaciones. Los trabajos de Kimberlé Crenshaw (1989), Elsa Dorlin (2009) o Talpade Mohanty (2003) han abonado en este campo y han producido conceptos como el de la *consubstantialité*, que permiten encuadrar las diversas categorías y tipos de violencia ejercida contra mujeres en Estados Unidos y Europa. En el caso latinoamericano, el trabajo de Gloria Anzaldúa (1999), Mara Viveros Vigoya (2015) o Aída Hernández (2003) hacen posible delinear las violencias vividas por mujeres latinas migrantes o indígenas.

El desarrollo del enfoque interseccional estuvo enmarcado en un contexto político e histórico particular: las luchas por los derechos civiles y políticos en Estados Unidos. Al respecto, el trabajo de Crenshaw sobre las mujeres negras en este país ha sido señalado como uno de los precursores de este enfoque; pese a ello, como ya se ha señalado, existen otros aportes previos en distintos países orientales o latinoamericanos. Un ejemplo es el trabajo de Alma García (1997) sobre el caso de las chicanas en Estados Unidos, a partir de la conformación de una comunidad de migrantes latinos en dicho país y las violencias vividas y diferenciadas entre hombres y mujeres.

Un primer elemento del enfoque interseccional que se puede retomar para el análisis de la participación política de mujeres indígenas en el caso peruano es la necesidad de contextualizar y situar el estudio de caso. Este enfoque se convirtió en una herramienta de investigación que cuestiona la sociedad y que aspira a describir los procesos de desigualdades entre distintos actores sociales; sin embargo, es necesario cuestionar los factores que producen esta desigualdad

y situarlos en un contexto histórico determinado que permita expandir la explicación de categorías analíticas como el sexo, la raza o la clase (Moser, 2016). No solo bastaría con identificar y describir las desigualdades en la participación política de las mujeres indígenas peruanas, sino también los factores que las producen.

Un segundo elemento por utilizar del enfoque interseccional es el de la deconstrucción de las categorías de raza y género en la participación política de las mujeres indígenas. Las distintas investigaciones que utilizan el concepto de interseccionalidad plantean como desafíos, por un lado, salir de la fijación o estatismo de las categorías analíticas como la raza, el género o la clase y, por otro, sobrepasar un análisis acumulativo o aritmético de las violencias vividas por las mujeres en distintas sociedades (Fassa, Lépinard & Roca i Escoda, 2016). La investigación sobre la participación política de las mujeres indígenas peruanas debe analizar cómo se movilizan estas identidades y qué significados tienen para las propias mujeres.

Entretanto, las investigaciones que utilizan el enfoque interseccional tienen como uno de sus objetivos cuestionar la universalidad de la categoría «mujeres» en distintas sociedades. Es así que se ha podido reivindicar diversos grupos minoritarios de mujeres como, por ejemplo, las migrantes, las indígenas o las *queer*. Por ello, el uso de este enfoque siempre implicará el cuestionamiento a un «enfoque único» para analizar la violencia de género y, por tanto, buscará contextualizar y evidenciar las dinámicas particulares en las que se desarrollan las violencias (Fassa, Lépinard & Roca i Escoda, 2016, pp. 20-21). Para esto, resulta necesario seguir acumulando información empírica acerca de las barreras institucionales y de cultura política que impiden la participación política de las mujeres indígenas, así sobre cómo y en qué contextos se producen.

Un tercer elemento del enfoque interseccional que se propone utilizar para el análisis de la participación política de las mujeres indígenas peruanas es la dualidad teórica y metodológica para el análisis empírico. El enfoque interseccional se presenta como un prisma revelador de la convergencia entre factores estructurales e identidades construidas que permite analizar las dimensiones sobre las que se desarrollan las discriminaciones múltiples e interconectadas (Crenshaw, 2016).

Así pues, la interseccionalidad se manifiesta tanto en un análisis estructural como de agencia política y es por ello que el estudio de la participación política de las mujeres indígenas peruanas debe incluir un análisis de variables estructurales y de agencia política, tales como los procesos de democratización y descentralización política, la politización de las identidades étnicas peruanas, así como las trayectorias políticas de las dirigentes indígenas.

Estas premisas del enfoque interseccional permiten analizar cómo la participación política de las mujeres indígenas implica un sistema de discriminaciones múltiples. A continuación, se presentan algunas formas que han tenido los sistemas electorales para abordar la convergencia de estas limitaciones en las mujeres indígenas a nivel mundial.

4. LA SIMULTANEIDAD DE CUOTAS EN PERSPECTIVA COMPARADA

El trabajo realizado por Mona Lena Krook y Diana O'Brian (2010) nos permite contar con algunas estadísticas respecto a cómo los sistemas electorales a nivel mundial han intentado promover la participación de las mujeres indígenas y cuáles han sido más eficientes. Este trabajo concluye que en los países en los que se ha logrado fortalecer esta participación se ha producido la construcción de nuevas identidades políticas —mujeres indígenas como actores del sistema político— y, al mismo tiempo, esto ha dependido de factores como las prácticas históricas políticas y los efectos de las reivindicaciones de derechos a nivel transnacional.

En América Latina, como señala Mala Htun, pese a que 13 países cuentan con mecanismos de cuotas de género a nivel nacional, solo tres (Colombia, Venezuela y Bolivia) tienen mecanismos respecto a las identidades étnicas (2012, p. 4). La autora muestra que los sistemas electorales han implementado medidas diversas como las cuotas de género, la reserva de escaños para representantes indígenas, la representación proporcional de bajo umbral o la creación de circunscripciones; sin embargo, la fórmula más exitosa para el incremento de la participación de mujeres indígenas parece ser el uso de escaños reservados y una cuota de género fortalecida (2012, p. 5).

En ambos estudios se asume que al no existir un mecanismo electoral que tenga como grupo destinatario las mujeres indígenas, es importante analizar

cómo se ha incrementado o promovido su participación política de forma indirecta, ya sea desde el uso de la cuota de género, los escaños reservados para poblaciones indígenas u otros mecanismos, considerando que estos pueden utilizarse juntos o por separado.

Para el caso de las mujeres afrodescendientes en América Latina, Htun (2012) propone abordar el problema de la subrepresentación racial en los sistemas políticos; sin embargo, señala que la principal limitación se encuentra en la ausencia de cifras oficiales para implementar los mecanismos electorales destinados a las poblaciones étnicas.

El camino planteado por la autora es vigorizar la participación política indígena, al mismo tiempo que se fortalecen las cuotas de género en cada país (Htun, 2012, pp. 43-44). Esto coincide con los resultados del estudio de Hughes (2011), que encuentra que, sin la presencia de cuotas de género o indígena, la representación de mujeres indígenas es baja, ya que sus probabilidades de elección son de 1 en 14 en comparación con la mayoría de hombres, 1 en 2 frente a hombres indígenas y 1 en 3 frente a mujeres en general (2011, p. 616).

La opción planteada por Htun a partir del caso de afrodescendientes recogería una realidad en la que los pueblos indígenas no se agrupan de forma homogénea en una sola organización política, ya sea por su ideología o su ubicación. Esto es relevante, por ejemplo, para el caso peruano, el cual mantiene problemas para la identificación de los pueblos indígenas y la implementación de los mecanismos electorales para promover su participación.

En el caso de las mujeres indígenas en Bolivia, ha sido importante, en primer lugar, la articulación de intereses por parte de las mujeres (indígenas y no indígenas) para fortalecer su participación política; a partir de un contexto de politización de las identidades étnicas, la participación de las mujeres indígenas se ha incrementado aún más que la del movimiento indígena en general (Htun & Ossa, 2013). Este resultado fortalece la propuesta de construir nuevas identidades políticas para promover su participación y representación en el sistema electoral.

En el caso peruano, aún existen pocos estudios respecto a la participación política electoral de las mujeres indígenas. El diagnóstico realizado por Meentzen muestra que para 2007, la relación entre las mujeres indígenas y la

población total del país fue de 12,5% y 25%; y la cantidad de mujeres indígenas que ocupaban cargos elegidos se encontraba entre 0,68% y 1,88% (2009, p. 20). En efecto, la exclusión política de las mujeres indígenas es evidente.

Hasta 2009, este diagnóstico afirmaba que la mayor participación de estas se da en el cargo de regidurías distritales (44 casos), seguido por el nivel regional (seis casos) y el nivel congresal nacional (tres casos) (Meentzen, 2009, p. 23). Estos datos se mantienen en la actualidad ya que solo se encuentra una congresista indígena y seis concejeras regionales indígenas (Uchuypoma & Zambrano, 2015). En ese sentido, podemos decir que la subrepresentación de las mujeres indígenas sigue estando presente en la democracia peruana, pese a contar con mecanismos como las cuotas de género e indígena.

En el caso peruano, los estudios acerca de los perfiles y trayectorias de las mujeres indígenas que logran ocupar un cargo elegido muestran que ellas cuentan, de forma mayoritaria, con recursos como el haber accedido al sistema educativo, contar con experiencia laboral o saber el idioma español, así como tener acceso a redes comunales y locales (Uchuypoma & Zambrano, 2015; Meentzen, 2009). Estos resultados abonan a las conclusiones planteadas por la CEPAL (2013), que menciona que las mujeres indígenas latinoamericanas que logran ocupar estos cargos han podido acceder a otros derechos como la salud, la educación y el trabajo.

En suma, el fortalecimiento de las mujeres indígenas peruanas implicará abordar otras problemáticas sociales que limitan su participación política — como la educación, la salud y la autonomía económica—, pero, también, fomentar una cultura política de igualdad de género y sin discriminaciones étnicas. En ese sentido, es necesario fortalecer los mecanismos como las cuotas de género e indígenas, pero también abordar estos otros factores que afectan su representación política en el caso peruano.

5. REFLEXIONES FINALES: ¿CÓMO FORTALECER LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA ELECTORAL DE LAS MUJERES INDÍGENAS PERUANAS?

Tal como se ha señalado en este trabajo, las mujeres indígenas peruanas todavía afrontan muchas limitaciones para participar del sistema político electoral nacional. Pese a que cumplen un rol importante en la política a nivel local y comunal, su acceso a los sistemas político-formales todavía es restringido debido

a una restringida estructura de oportunidades políticas que las coloca en desventaja frente a sus pares hombres indígenas o mujeres no indígenas (Uchuy-poma & Zambrano, 2015).

En respuesta a esta situación, este artículo propone algunas reflexiones para fortalecer la participación política electoral de las mujeres indígenas. En primer lugar, es necesario considerar los hallazgos acerca de los usos de los mecanismos de cuotas, reserva de escaños o creación de nuevas circunscripciones para promover su acceso a cargos públicos.

Con esto nos referimos a la importancia, por ejemplo, de fortalecer la cuota de género peruana. Se cuenta con amplia información y estadísticas que permiten demostrar las limitaciones de la cuota de género, pese al incremento de la participación de las mujeres en la política. Las propuestas de alternancia política, la promulgación de una normativa que sancione el acoso político o la instauración de la paridad política deben ser consideradas como parte de las reformas que hagan posible incrementar la representación política de este grupo poblacional.

Otros temas que podrían abonar en el fortalecimiento de la cuota están referidos a las modificaciones en los procesos de verificación del cumplimiento de la cuota de género e indígena, con la finalidad de evitar que el porcentaje de su participación no disminuya debido a las impropiedades de listas, como fue el caso del último proceso electoral (Freidenberg & Uchuy-poma, 2017). Adicionalmente, se pueden evaluar las propuestas de financiamiento político en favor de las candidaturas de mujeres e indígenas, con la finalidad de revertir las desigualdades económicas que se mantienen durante la competencia electoral.

Por otro lado, es necesario seguir discutiendo sobre la posibilidad de crear un mecanismo afirmativo para promover la representación política indígena a nivel nacional. Es preciso, además, discutir los beneficios y limitaciones que podría traer un mecanismo como la reserva de escaños o la creación de circunscripciones, pero urge aún más la identificación oficial de los pueblos indígenas para poder implementar el mecanismo electoral.

En este punto también será importante considerar los planteamientos de Paredes (2015), quien resalta la importancia de promover un fortalecimiento de las organizaciones indígenas para que la cuota electoral realmente pueda

tener un efecto positivo en la representación política de los pueblos indígenas. Así se lograría pasar de un tipo de representación descriptiva a una sustantiva.

El proceso de politización de las identidades étnicas vivido en el caso peruano durante los últimos años ha llevado a que las organizaciones indígenas y los pueblos indígenas se conviertan en un actor político. El contexto de desarrollo de industrias extractivas y la presión internacional por el respeto a los derechos de los pueblos indígenas ha generado un proceso de reforma estatal que ha permitido proteger dichos derechos durante la última década. Así pues, el enfrentamiento permanente entre empresas, pueblos indígenas y funcionarios públicos o autoridades políticas se presenta como una de las principales problemáticas para el fortalecimiento de la democracia peruana.

Las mujeres indígenas parecen encontrar una oportunidad política para promover su participación al interior de sus organizaciones y crear nuevas plataformas políticas para la reivindicación de sus derechos bajo este contexto. La creación de la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP) o de la Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú (FENMU-CARINAP) son muestra de ello. Entonces, es necesario seguir explorando este fenómeno para comprender cómo es que llega a conectarse con el sistema político electoral y con la representación política de sus demandas.

Un último aspecto que resulta relevante para promover la participación política de las mujeres indígenas tiene que ver con mejorar las políticas públicas que permitan el acceso a los derechos fundamentales: salud, educación y trabajo. Las pocas cifras con las que se cuenta nos muestran las diversas barreras que se presentan para las mujeres indígenas para competir electoralmente. Las tasas de analfabetismo, el bajo nivel de ingresos económicos, la reticencia de las organizaciones políticas para incorporarlas o el ubicarlas en puestos como «relleno», utilizando la concurrencia de cuotas, son solo muestras de esta problemática.

El uso de un enfoque interseccional resulta necesario para hacer efectivo el derecho a la participación política de las mujeres indígenas, tal como ha señalado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto a las mujeres indígenas latinoamericanas:

En primer lugar, las mujeres indígenas son integrantes de pueblos y comunidades marcadas por los efectos de la colonización, por distintas formas de racismo social e institucional, y por la falta de respeto y certeza jurídica sobre sus territorios. En segundo lugar, tienen su propia cosmovisión e identidad cultural, y un sentido de pertenencia colectiva de sus pueblos, lo cual requiere un enfoque interseccional. En tercer lugar, son integrantes de un género que a lo largo de la historia ha sufrido discriminación, ha sido objeto de estereotipos sociales, y ha sido excluido de la vida social y política de sus comunidades, municipios y países. En cuarto lugar, suelen vivir en la pobreza y se enfrentan con desigualdad y discriminación cuando tratan de lograr la autonomía económica y financiera. [...] En quinto lugar, en el plano social tienden a verse a sí mismas como agentes activos de cambio, con capacidad de influir en su futuro, su cultura y su patrimonio (2017, pp. 29-30).

En ese sentido, se plantea la necesidad de considerar las discriminaciones múltiples que sufren las mujeres indígenas durante sus trayectorias políticas para identificar y eliminar las barreras institucionales (diseño de los mecanismos electorales y políticas públicas con enfoque de género e interculturalidad), culturales (machismo o racismo), políticas (fortalecimiento de las organizaciones de mujeres indígenas) y económicas (financiamiento político y autonomía de las mujeres indígenas).

Como hemos señalado al inicio de este artículo, los mecanismos electorales —como las cuotas de género— fueron pensados para democratizar la democracia que se venía construyendo en América Latina. En sociedades como las nuestras resulta necesario cuestionar la universalidad de la categoría mujeres, considerando la diversidad cultural. Por ello es prioritario abordar los retos que existen para, de ese modo, promover y fortalecer la participación y representación política de los intereses y demandas particulares de las mujeres indígenas latinoamericanas. En suma, el debate sobre la cuota de género debe ser ampliado para considerar cómo hacer efectivo el derecho a la participación política de otros grupos de mujeres, como son las mujeres indígenas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARCHENTI, Nélica

2014 El proceso hacia la paridad en América Latina. Argentina y Costa Rica, experiencias comparadas. *Revista de Derecho Electoral*, 17, 304-332.

BAREIRO, Line & Lilian SOTO

2015 *La hora de la igualdad sustantiva. Participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe hispano*. México DF: ONU Mujeres.

BLONDET, Cecilia

2002 *El encanto del dictador: mujeres y política en la década de Fujimori*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

CABRERO, Fernando (coord.)

2013 *Ciudadanía intercultural. Aportes desde la participación política de los pueblos indígenas en Latinoamérica*. Quito: PNUD.

CAMINOTTI, Mariana & Flavia FREIDENBERG

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.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)

2013 *Mujeres indígenas en América Latina: dinámicas demográficas y sociales en el marco de los derechos humanos*. Santiago de Chile: CEPAL-CELADE.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

2017 *Las mujeres indígenas y sus derechos humanos en las Américas*. Washington D.C: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

CÓRDOVA, Beatriz & José Luis INCIO

2014 *La aplicación simultánea de las leyes de cuota de género, jóvenes y nativos en las elecciones locales*. Documento de trabajo. Lima: JNE-INFOgob.

CRENSHAW, Kimberlé

2016 Les voyages de l'intersectionnalité. En Farinaz FASSA, Éléonore LÉPINARD, Marta ROCA I ESCODA (eds.), *L'intersectionnalité: enjeux théoriques et politiques*. París: La dispute.

ESPINOSA, Óscar

2012 El sistema de cuota electoral indígena en la Amazonía: problemas y limitaciones. En Alicia DEL ÁGUILA y Milagros SUITO (coeds.), *Participación electoral indígena y cuota nativa en el Perú. Aportes para el debate* (pp. 37-46). Lima: IDEA Internacional y Jurado Nacional de Elecciones.

FASSA, Farinaz, Éléonore LÉPINARD & Marta ROCA I ESCODA

2016 L'intersectionnalité: pour une pensée contre-hégémonique. En Farinaz FASSA, Éléonore LÉPINARD, Marta ROCA I ESCODA (eds.), *L'intersectionnalité: enjeux théoriques et politiques*. París: La dispute.

FREIDENBERG, Flavia & Diego UCHUYPOMA

2017 Con cuota o sin cuota: candidatas exitosas para el Congreso. En Fernando TUESTA SOLDEVILLA (ed.), *Perú: elecciones 2016: un país dividido y un resultado inesperado*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

GALLO, Máximo, Kristen SAMPLE y Gregory SCHMIDT

2008 Las elecciones legislativas peruanas en 2006: un caso exitoso de cuotas con voto preferencial. En Marcela RÍOS TOVAR (ed.), *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina* (pp. 179-200). Santiago de Chile: IDEA Internacional-FLACSO.

HTUN, Mala

2012 *Intersectional disadvantage and political inclusion: getting more afrodescendant women into elected office in Latin America*. Washington D.C.: Banco Interamericano para el Desarrollo.

HTUN, Mala & Juan Pablo OSSA

- 2013 Political inclusion of marginalized groups: indigenous reservations and gender parity in Bolivia. *Politics, Groups, and Identities*, 1(1), 4-25.

HUGHES, Melanie

- 2011 Intersectionality, Quotas, and Minority Women's Political Representation Worldwide. *The American Political Science Review*, 105(3), 604-620.

KROOK, Mona Lena

- 2008 La adopción e impacto de las leyes de cuotas de género: una perspectiva global. En Marcela RÍOS, *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina* (pp. 27-59). Santiago: Catalonia

KROOK, Mona Lena & Diana O'BRIEN

- 2010 The Politics of Group Representation: Quotas for Women and Minorities Worldwide. *Comparative Politics*, 42(3), 253-272.

KROOK, Mona Lena & Pippa NORRIS

- 2014 Beyond Quotas: Strategies to Promote Gender Equality in Elected Office. *Political Studies*, 62, 2-20.

LLANOS, Beatriz

- 2012 *Ojos que (aún) no ven. Nuevo reporte de ocho países: género, campañas electorales y medios en América Latina*. Lima: IDEA-ONU Mujeres.

LLANOS, Beatriz & Pilar TELLO (eds.)

- 2012 *Igualdad: ¿para cuándo? Género y elecciones peruanas 2010-2011*. Lima: IDEA.

MEENTZEN, Ángela

- 2009 *Participación política y liderazgo de las mujeres indígenas en América Latina. Estudio de caso Perú*. México D.F.: PNUD.

MOSER, Cornelia

2016 Intersectionnalité et genre. Au sujet de la critique féministe des conditions de production du savoir. En Farinaz FASSA, Éléonore LEPINARD, Marta ROCA I ESCODA (eds.), *L'intersectionnalité: enjeux théoriques et politiques*. Paris : La dispute.

OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES (ONPE)

2011 *Participación de la población indígena amazónica en las elecciones regionales y municipales*. Lima: Autor.

PACARI, Nina

2002 La participación política de la mujer indígena en el Congreso Ecuatoriano. Una tarea pendiente. En IDEA Internacional, *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*. Estocolmo: IDEA Internacional.

PAREDES, Maritza

2015 *Representación política indígena. Un análisis comparativo subnacional*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones, Instituto de Estudios Peruanos, IDEA International, Ministerio de Cultura del Perú.

PESCHARD, Jacqueline

2003 El sistema de cuotas en América Latina: panorama general. En IDEA International, *La aplicación de cuotas: la experiencia latinoamericana* (pp. 22-32). Lima: IDEA International.

RÍOS, Marcela

2008 *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*. Santiago: Catalonia.

ROUSSEAU, Stephanie

2012 *Mujeres y ciudadanía: las paradojas del neopopulismo en el Perú de los noventa*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

SARTORI, Giovanni

1992 Representación. En Giovanni SARTORI, *Elementos de teoría política* (pp. 225-242). Madrid: Alianza Universidad.

TORRES, Javier

2008 Perú. Los límites de la participación política de la población indígena en el Perú. En *Población indígena: derechos y participación aportes al debate multicultural desde la perspectiva nacional y regional* (p. 200). Memoria de las sesiones públicas realizadas en el Congreso de la República del Perú los días 2, 9, 23 y 30 de marzo de 2007. Lima: Fundación Konrad Adenauer.

UCHUYPOMA, Diego & Gustavo ZAMBRANO

2015 *Intersectando desigualdades. Participación política de las mujeres indígenas a nivel subnacional en el Perú*. Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Konrad Adenauer Stiftung.

VILLANUEVA, Rocío

2009 La protección de los derechos políticos de las mujeres. En *Interpretación de los principios de igualdad y no discriminación para los derechos humanos de las mujeres en los instrumentos de los derechos humanos de las mujeres*. San José: IIDH.

WAYLEN, Georgina

2007 *Engendering Transitions: Women's Mobilization, Institutions and Gender Outcomes*. Oxford: Oxford Scholarship Online.

[Sobre el autor]

DIEGO UCHUYPOMA SORIA

Peruano. Estudiante de la Maestría en Sociología con mención en Género, Política y Sexualidad en École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS-Paris). Licenciado en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política y Gobierno por la PUCP. Ha trabajado como Investigador del Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEH-PUCP) y fue fundador de la Revista *Politai*. Es miembro del Grupo de Investigación de Partidos Políticos y Elecciones de la PUCP. Ha publicado recientemente, en coautoría, el artículo «Con cuota o sin cuota: candidatas exitosas para el Congreso» (Perú: elecciones 2016. Un país dividido y un resultado inesperado, Tuesta, 2017).