

La participación política de los sectores históricamente excluidos: Un análisis de los últimos procesos electorales peruanos (2001-2022)

The political participation of historically excluded sectors: An analysis of the last Peruvian electoral processes (2001-2022)

Manuel Valenzuela Marroquín, Gerson Julcarima Álvarez, Almendra Jasmín Romero Leyva

Recepción: 24-06-2023

Aceptación: 25-07-2023

Resumen

A finales de la década de 1990, el Estado peruano inició un proceso de reformas políticas en materia electoral que promulgó, por primera vez, una ley que estableció que las listas de candidaturas a todo nivel político debían tener la participación de, al menos, un 25% de mujeres en su composición. Se trató del primer paso a las políticas de inclusión ciudadana de los sectores históricamente discriminados. En el siglo XXI nuevas iniciativas legislativas aumentaron la cuota de género y establecieron cuotas para pueblos indígenas y para la participación juvenil. El presente artículo, desarrolla un balance histórico de los distintos procesos que promovieron la participación política de los sectores históricamente excluidos en la vida política y presenta la ausencia de mecanismos que promuevan la participación de grupos sociales discriminados.

Palabras clave: Discriminación, cuotas electorales, género, interculturalidad, democracia.

Abstract

At the end of the 1990s, the Peruvian State began a process of political reforms in electoral matters that promulgated for the first time a Law that established that electoral lists at all political levels should have at least 25% of women in its composition. It was the first step towards citizen inclusion policies for sectors historically discriminated against. In the 21st century, new legislative initiatives expanded the gender quota and established quotas for indigenous peoples and for youth participation. This article develops a historical balance of the different processes that promoted the political participation of historically excluded sectors in political life and presents the absence of mechanisms that promote the participation of discriminated social groups.

Keywords: Discrimination, electoral quotas, gender, interculturality, democracy.

Introducción

Debido a que los procesos electorales son el instrumento central mediante el cual los ciudadanos concretan su participación política – ya sea como electores o candidatos – la participación electoral se convierte en un componente central del análisis sobre el desempeño de los sistemas democráticos (Dahl 1971). De esta manera, los rasgos o patrones de participación política mostrados por los diferentes sectores ciudadanos de cada país nos permiten explorar la calidad de su sistema democrático. Es más, la calidad del proceso electoral en sí mismo – si este es transparente, eficiente y justo – es asumida como un rasgo definitorio de un régimen democrático (Hartlynn, Mccoy y Mustio 2009).

Sin embargo, reconociendo la importancia de las elecciones como el medio principal de participación política, cabe indicar que la democracia no se circunscribe al procedimiento o mecanismo electoral, tal como sostienen Dahl (1971) y Schumpeter (1983), sino que implica la existencia de un consenso mínimo sobre la facultad que poseen todos los ciudadanos de participar en la dirección política de sus sociedades. Es decir, se puede afirmar que el sistema político se construye sobre la anuencia de los diferentes sectores sociales, los cuales deben poseer representación política, para de esa manera, contribuir a la construcción del tejido social (Parsons 1968).

El problema es que en algunos países donde existen elecciones no todos los sectores sociales poseen representación política y, por lo tanto, sus legítimas demandas no son atendidas de la misma manera o con la misma eficacia que las del resto de individuos que habitan dichos países. A menudo, los grupos o sectores sociales que consiguen participar activamente en la dirección política de sus sociedades son aquellos que poseen mayores recursos materiales, culturales y simbólicos (Dube 2001). En estos casos, la exclusión o marginación política de ciertos grupos es estructural debido, en gran manera, a que son países con pasados coloniales donde, a pesar de sus procesos de independencia formal, el orden social colonial se ha mantenido o adaptado a un contexto aparentemente democrático (Chatterjee 2007).

Centrándonos en el caso peruano tenemos que, desde las primeras décadas del siglo XX, se implementaron diversas medidas para ampliar la participación política de los diversos sectores sociales.

Así, por ejemplo, se confirió personería jurídica a las comunidades indígenas, se reconoció el derecho al sufragio de las mujeres y se abolió el sistema de hacienda en las zonas rurales¹. Todo ello, con la finalidad de que los sectores históricamente excluidos durante el régimen colonial sean empoderados y formen parte o participen en los procesos de dirección política del país. Si bien estos procesos nos orientan a reflexionar si estos derechos fueron concedidos o conseguidos, se debe señalar que, en Perú, la comunidad académica sostiene un debate sobre dichos tópicos desde la independencia nacional, razón por la que los cuestionamientos respecto a la implementación de ciertas medidas de carácter liberal suelen ser recurrentes (Contreras y Glave 2015).

Posteriormente, en 1978 con el objetivo de reducir la desigualdad política, Perú adoptó en su ordenamiento jurídico la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)². En términos de la participación política, se reconoció – aunque básicamente de manera formal – la universalidad de los derechos políticos y la obligación de eliminar cualquier tipo de discriminación. Probablemente, entre los diferentes esfuerzos por garantizar los derechos civiles y políticos a toda la ciudadanía sin distinción, el derecho al voto universal plasmado en la Constitución de 1979 fue de los más destacados debido a que eliminó uno de los últimos rezagos de la exclusión colonial: que los analfabetos tuvieran el derecho al voto; nótese que ser analfabeto en el Perú era hablar o escribir una lengua distinta al español (artículos 64 y 65).

Todos estos procesos de inclusión política centrados en las elecciones cobran un mayor sentido cuando son analizados desde las más importantes aproximaciones teóricas a la democracia representativa y participativa. En relación con las primeras, cabe advertir, por ejemplo, que fue Dahl (1971) quien propuso la ciudadanía inclusiva como uno de los requisitos mínimos para que un país pueda ser considerado democrático. Por su parte, aunque la democracia participativa postula un modelo democrático alternativo que haga del ciudadano algo más

1 La Constitución de 1933, amplió las facultades de gobierno y fortalecimiento de su autonomía al darles la posibilidad de tener un personero en los consejos municipales (Art. 205) y el otorgamiento de personería jurídica per se (art. 207). Respecto al voto femenino este se consiguió el 7 de septiembre de 1955, a través de Ley N.º 12391 que permitía a las mujeres mayores de edad y alfabetizadas elegir y ser elegidas.

2 En el caso de Perú, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Político fue aprobado por Decreto Ley N.º 22128 de 28 de marzo de 1978; mientras que la Convención Americana sobre Derechos Humanos Pacto de San José de Costa Rica, a través del Decreto Ley N.º 22231.

que un mero votante, Jaramillo (2017) no desconoce que, en última instancia, la participación electoral sea el rasgo definitorio de la democracia; es decir, no se elimina la importancia de las elecciones como una dimensión significativa de la participación política.

Entonces, asumiendo que la participación electoral es un componente clave de la participación política en una democracia, el presente artículo desarrolla un balance sobre las iniciativas implementadas en Perú que buscan reducir las brechas de desigualdad en materia de participación político-electoral. Específicamente, se identifican algunos rasgos distintivos de la participación política de las mujeres, los pueblos indígenas, los jóvenes y las personas con discapacidad. En el caso de los pueblos afrodescendientes, aún no existen propuestas legislativas que permitan impulsar su representación electoral.

El análisis se sostiene en una revisión historiográfica de los principales mecanismos implementados para combatir la desigualdad política, así como en la revisión de los niveles de participación electoral de los sectores históricamente subrepresentados. El periodo de estudio corresponde con la entrada en vigor de la Carta Democrática Interamericana, la cual fue adoptada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, el 11 de setiembre de 2001. La importancia de dicho documento radica en que los diversos Estados del continente americano se comprometieron a promover la democracia y la participación política por medio de la eliminación de toda forma de discriminación.

El análisis de este fenómeno particular se circunscribe a las dos últimas décadas del siglo XXI, siendo el periodo de tiempo en el que las cuotas electorales que propician la participación de jóvenes, pueblos indígenas y mujeres se implementaron en plenitud. Además, es una fase temporal que permite a la sociedad reflexionar sobre el desarrollo de políticas de inclusión ciudadana en todo nivel. En esa línea de trabajo, la comunidad LGTBIQ+, los pueblos afrodescendientes, las personas con discapacidad, entre otros, no son considerados como actor prioritario para las políticas de inclusión.

Democracia, inclusión política y las cuotas electorales

El concepto de democracia representativa puede ser definido desde dos perspectivas, una de tipo minimalista y otra de orientación maximalista. La perspectiva minimalista sintetiza su definición en el pragmatismo de la democracia y sus instrumentos para implementarse, es decir, la celebración de procesos electorales bajo condiciones libres, justas y transparentes. Este enfoque se sostiene en la argumentación teórica desarrollada por Schumpeter, para quien: “[...] el método democrático es el instrumento institucional para llegar a decisiones políticas, en virtud del cual cada individuo logra el poder de decidir mediante una competición que tiene por objeto el voto popular [...]” (Schumpeter 1983: 257).

Siguiendo esa línea de pensamiento, autores como Dahl (1971) han establecido criterios mínimos para el funcionamiento de un modelo de ordenamiento político que denomina poliarquía. Estos requisitos se asocian al pleno derecho de ejercer la ciudadanía y a la función que cumplen los procesos electorales como instrumento de la democracia.

A su vez, desde la perspectiva maximalista, el concepto de democracia reconoce la importancia de los procesos electorales, pero el énfasis recae en los efectos del sistema democrático y no solo en el procedimiento. Así, por ejemplo, Julcarima y Valenzuela (2016) aluden a la democracia maximalista como un tipo de democracia representativa que no se reduce al acto electoral, sino que constantemente se pregunta sobre lo que necesita la democracia para solucionar problemas sociales. Esta forma de comprender la democracia nos remite a las afirmaciones que hiciera Kelsen (1980) sobre los dos componentes indivisibles de la misma:

a) Una procedimental, por medio de la cual los dirigidos eligen a los dirigentes para lograr la identidad entre ellos. Los dirigidos [sic] crean las normas que los rigen a través de los dirigentes que ellos mismos han elegido. Así, la democracia es el método para alcanzar dicha identidad. En esta cuestión resulta esencial el papel de los partidos políticos, porque el individuo aislado nada logra. En la democracia prevalece la voluntad colectiva que se determina por la mayoría de los dirigentes que han sido electos también por una mayoría de ciudadanos o dirigidos, pero preservando los derechos de la minoría que, a su vez, tiene posibilidad de obtener la mayoría

en elecciones subsecuentes, y b) Una segunda, de contenido: el gobierno del pueblo por el pueblo. Aquí contemplo los derechos del pueblo, si no, no sería su gobierno, sino el de un autócrata o el de una oligarquía. El pueblo vota y elige a los dirigentes para que gobiernen y legislen por él, creándose una unidad. En consecuencia, los dirigentes han de velar por las libertades, los intereses y el bienestar de sus dirigidos, y si éstos no están de acuerdo, los podrán cambiar en las siguientes elecciones (Kelsen 1980: 27-28).

De esta manera, las elecciones y las libertades civiles básicas tienen como finalidad garantizar la igualdad de todos los agentes políticos. Por tanto, bajo esta perspectiva teórica, la importancia de los mecanismos de participación política trasciende la competencia electoral y se orienta más bien a procurar condiciones de convivencia social más igualitarias. Es decir, el ejercicio ciudadano (en un sentido amplio: sufragar, militar en un partido o formar colectivos ciudadanos) sería posible en la medida que se reducen las brechas de desigualdad social y se afianzan relaciones horizontales entre los actores sociales³.

Entonces, si bien la participación electoral es un componente determinante de la democracia procedimental, vemos que existe una importante diferencia entre las perspectivas minimalista y maximalista de la democracia representativa, pues sólo en esta última se constituyen arreglos institucionales que permiten una mayor expansión de la ciudadanía, no solo política, sino también, civil y social, aspectos determinantes para avanzar hacia una participación política plena.

Dicho lo anterior, conviene resaltar también que habría una coincidencia entre el concepto de democracia propuesto por la perspectiva maximalista y la concepción de democracia representativa promovida en los países del ámbito interamericano. En efecto, una revisión rápida de diversos instrumentos que rigen el orden internacional del continente americano – tales como la Carta Democrática Interamericana, la Convención Americana de Derechos

³ Sobre los límites de concebir la democracia desde una perspectiva mínima (también llamada procedimental o formal) y la importancia de integrar los resultados materiales o socioeconómicos como parte de la concepción de un régimen democrático (perspectiva maximalista o también llamada social de la democracia) revisar el debate planteado por Huber, Rueschemeyer y Stephens (1999).

Humanos (1978)⁴ y otros instrumentos de los organismos del sistema interamericano de derechos humanos – revelan que se reconocen tanto el derecho al sufragio, como otras formas de participación política sobre la que se sostiene el sistema democrático (mecanismos inspirados en la llamada democracia participativa o directa).

Asimismo, en parte debido al ordenamiento formal internacional y al auspicio de organismos multilaterales, en las últimas décadas varios países de la región han procurado implementar ciertos arreglos institucionales para promover una ciudadanía plena, y en particular, una participación electoral inclusiva. Probablemente el mecanismo más extendido en la región ha sido la reserva de ciertos números de escaños o de posiciones en las listas de candidatos para grupos sociales discriminados o subrepresentados (Jaramillo Huamán y Valenzuela 2019).

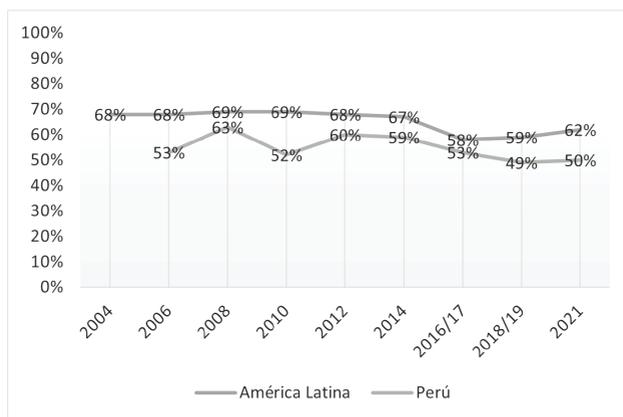
Las cuotas electorales, como también se denomina al dispositivo legal en cuestión, dado que son consideradas mecanismos de discriminación positiva fueron concebidas originalmente como de carácter temporal (Johnson y Moreni 2009). Es decir, estas reglas deberían prevalecer en el tiempo solo hasta que las brechas de desigualdad política sean reducidas y la estructura social modele una participación equitativa entre todos los grupos sociales (Dahlerup 2002). No obstante, aunque las cuotas electorales son vistas como una vía rápida para reducir la desigualdad de representación política, desafortunadamente estas no han demostrado necesariamente ser más eficientes en permitir una mejor representación política de los sectores socialmente marginados o excluidos (Freidenberg y Lajas-García 2015). Así, por ejemplo, en el caso peruano su eficacia ha sido puesta en cuestión, pues la probabilidad de que candidatos subrepresentados sean elegidos es remota debido a que muchos de ellos han sido ubicados en posiciones poco expectantes (Valenzuela y Sánchez 2018).

Entonces, a pesar de que, desde fines del siglo XX se ha implementado en el Perú la cuota indígena, de género y de jóvenes, se podría afirmar que estas nuevas reglas no han contribuido a mejorar la participación política de los sectores subrepresentados y, como consecuencia, la desafección ciudadana respecto del sistema político habría aumentado (Pinedo 2010; Jaramillo Huamán y Valenzuela 2019). En efecto, una mirada rápida al porcentaje de peruanos que

4 Ver nota 2.

declara apoyar la democracia entre el 2006 y 2021 muestran un par de tendencias preocupantes. La primera de ellas es que, durante todo el periodo indicado, el porcentaje de peruanos que manifiesta apoyar la democracia ha sido inferior al promedio de América Latina; mientras que, la segunda es la constatación de una tendencia decreciente que se mantiene desde el 2012. Esto último porque el grupo de peruanos que apoyan la democracia descendió de 60% en el año 2012 a 50% en el 2021 (Carrión et al. 2022).

Gráfico 1: *El apoyo a la democracia en Perú*



Fuente: Elaboración propia con base en información del Barómetro de las Américas (2021)

En este contexto de creciente desconfianza ciudadana, preliminarmente se podría afirmar que los mecanismos de inclusión política electoral no han conseguido reducir la desigualdad referida a la participación política de sectores históricamente discriminados o subrepresentados. Precisamente, en el siguiente acápite, realizamos un balance de los rasgos centrales que presentan la participación política-electoral de los sectores socialmente excluidos en el Perú (mujeres, pueblos indígenas, jóvenes y personas con discapacidad) con el objetivo de corroborar dicha intuición preliminar.

La participación ciudadana de los sectores socialmente excluidos (2021-2023)

Participación de las mujeres

La participación política de las mujeres en Perú ha seguido una trayectoria compleja puesto que el reconocimiento a su participación, en equidad de condiciones, no solo ha significado la implementación de ciertas reglas político-electorales, sino también, el rechazo de estereotipos históricos y socialmente establecidos en dicho país.

Desde un punto de vista histórico y formal, según Bedoya (2020) en el año de 1945 fue la primera vez que las mujeres peruanas participaron de una elección como candidatas y sufragistas. Esto se produjo en ocasión de la elección de las llamadas Juntas Municipales Transitorias. Luego, en 1955, el General Manuel A. Odría promulgó la ley que reconocía el derecho al sufragio para las mujeres alfabetizadas, casadas y mayores de 25 años. Se podría decir que este fue el inicio de constantes acciones de incidencia que buscaban una mayor participación de las mujeres en la vida política nacional (Bedoya 2020).

Sin embargo, en las siguientes décadas, Perú fue parte de una ola de inestabilidad política regional que concluyó con la instauración de diferentes gobiernos militares en América Latina (Sepulveda 1972). La naturaleza disruptiva de estos regímenes impidió el afianzamiento de la participación política de las mujeres. No obstante, bajo el régimen militar del Gral. Juan Velasco Alvarado, las movilizaciones sociales de 1977 obligaron a la cúpula militar a convocar una Asamblea Constituyente con la finalidad de redactar una nueva Constitución Política de carácter social y con una clara vocación de inclusión de los diversos sectores de la población (Valladares 2007).

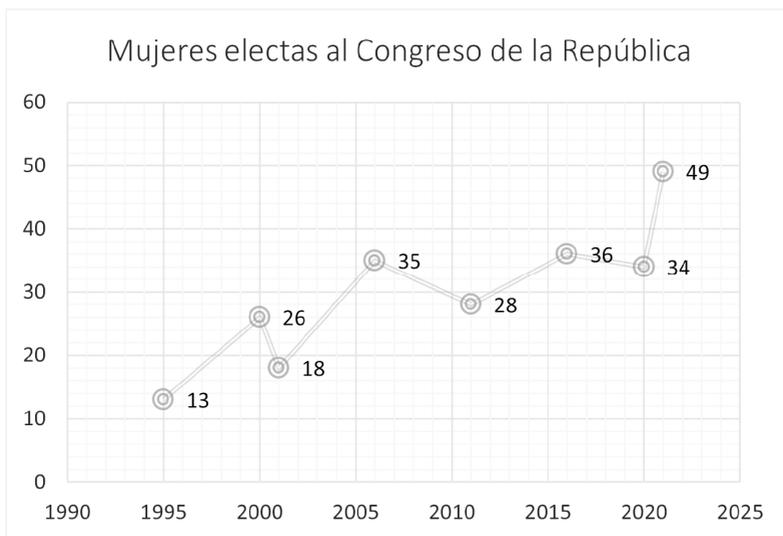
De vuelta al camino democrático se podría afirmar que en Perú, después de 1979, los sectores históricamente excluidos de la vida política empezaron a incorporarse progresivamente. Sin embargo, rápidamente dichos sectores advirtieron que el hecho de poseer el derecho al voto no garantizaba automáticamente acceso a los espacios de toma de decisión política – no estaba asegurado el hecho de tener representantes políticos. Por ello, desde la sociedad civil, organizaciones, como las ONG Manuela Ramos y Flora Tristán,

desarrollaron acciones de incidencia política con el fin de asegurar la presencia de mujeres en el lado de la oferta política a través de una cuota de género (Cevasco et al. 2012; Miloslavich 2008). Así, en el año de 1997, con la promulgación de la Ley N.º 26859, se estableció que la composición de las listas electorales debería incluir un 25% de candidatos mujeres u hombres, es decir se buscaba equilibrar la participación.

Sin embargo, a inicios del siglo XXI, debido a la poca efectividad que había demostrado la cuota de género, se promulgó la Ley N.º 27387 por la cual se incrementó la cuota de género al 30% (Artículo 116). A pesar de esta modificación, en los procesos electorales siguientes la representación de las mujeres no mostró un gran avance debido a que sus candidaturas eran ubicadas en posiciones poco expectantes (en los últimos tercios de las listas de candidatos).

En el año 2019, se convocó a una Comisión de Alto Nivel Para la Reforma Política (CANRP) con el objetivo de brindar recomendación que colaboren a fortalecer el sistema de partidos, mejorar las condiciones de participación y representación política. Entre sus recomendaciones enfatizó la paridad y alternancia en las listas de candidatos. Asimismo, gracias a la Ley N.º 31030 se modificaron normas de la legislación electoral para garantizar la paridad y alternancia de género en las listas de candidatos, estableciéndose que el orden de los candidatos en las listas se realice de forma alternada entre hombres y mujeres. Los primeros resultados bajo este nuevo contexto normativo han sido positivos ya que por primera vez el congreso peruano cuenta con 49 legisladoras en el 2021.

Gráfico 2: *Mujeres electas al Congreso de la República*



Fuente: Elaboración propia con base en información de JNE/ONPE

Participación de los pueblos indígenas

La participación electoral de los pueblos indígenas en el Perú no es un tema de data reciente, historiadores como Chiaramonti (2005) 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. Sin embargo, paradójicamente, fue con la Independencia del Perú que se inicia un proceso de reformas que restringieron el derecho de sufragio a los pueblos indígenas.

En efecto, rápidamente luego de la Independencia del Perú (1821), la promulgación de la Constitución de 1839 estableció una serie de requisitos para el ejercicio de la ciudadanía política. Entre ellos dicha Carta Magna excluyó a los analfabetos (Artículo 8.2), es decir, a los que no podían leer o escribir el idioma español. Como es fácil advertir dicha restricción en realidad eliminó indirectamente a un vasto sector ciudadano puesto que en aquella época la alfabetización no era de carácter obligatorio para indígenas y mestizos que residieran

en zonas alejadas de las escuelas. En otros términos, un amplio sector de la población fue impedido de participar en la dirección política del naciente Estado peruano.

Posteriormente, se introdujeron diversas modificaciones respecto al voto de indígenas que regularon los poco frecuentes periodos democráticos del Perú (recuérdese que la inestabilidad política fue casi constante durante el siglo XIX). Así, en líneas generales, se podría afirmar que el ejercicio ciudadano de las poblaciones indígenas durante el siglo XIX se desarrolló sobre la base de un conjunto de requisitos tales como edad, tributación, sexo y alfabetización. Es decir, se instauró 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.

Es más, incluso la participación político-electoral de aquellos indígenas que estaban habilitados para ejercer el voto mantenía su carácter subalterno, pues, no respondía a una auténtica representación política. Al respecto, Chiaramonti ha señalado que: “[...] En los casos en que [los indígenas] votaban, lo hacían solo nominalmente, de modo inconsciente, como instrumento de otros, como brazos y manos guiados por otros [...]” (2005: 139-140). En suma, se podría afirmar que aún prevalecía ese sentido colonial paternalista hacia los indígenas en el Perú.

Llegado el siglo XX y culminada la etapa denominada por Basadre (1983) como República Aristocrática (1895-1919), gobernaba en el país Augusto B. Leguía, quien asumió el cargo luego de dar un golpe de Estado con sus allegados. En efecto, en el proceso electoral por la presidencia del Perú de 1919, Leguía competía contra el civilista Antero Aspíllaga; sin embargo, al percibir que la Corte Suprema y el Congreso favorecían al candidato del partido civilista, organizó un golpe de Estado y una vez en el poder convocó a elecciones para elegir a una Asamblea Nacional que tuvo como encargo elaborar una nueva Constitución que reemplace la Carta Magna de 1860 (Burga y Flores Galindo 1981).

La Constitución de 1920 presentó como característica un fuerte proteccionismo indígena, pero no con el objetivo de fortalecer su agencia social, sino con la intención de mantener su carácter subalterno y alienar sus demandas sociales y políticas. La máxima

expresión de esto último fue la Ley de Conscripción Vial (1920), la cual establecía que los indígenas eran admitidos al servicio militar, pero adicionalmente debían realizar jornadas laborales obligatorias en la construcción de carreteras; es decir, mano de obra no asalariada (Meza 2009). Adicional a ello, la Carta Magna de 1920 incluía el reconocimiento legal de las comunidades y el atributo de considerar los territorios que ocupaban como bienes imprescriptibles. Así, la nueva constitución presentaba cambios formales en beneficio de los indígenas; sin embargo, estas iniciativas no se plasmaron en acciones concretas (Manriquez 2011).

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 terminó con el sistema de hacienda y distribuyó hectáreas de tierras expropiadas entre las comunidades campesinas y cooperativas (Del Castillo 2012). López (1997) afirma que la discriminación étnica, el patrimonialismo y las mediaciones políticas a las que fueron sometidos los campesinos precisamente fueron resultado de las relaciones de autoridad del estado oligárquico en las que la propiedad de la tierra jugó un rol importante. Por ello, en su perspectiva, luego de la Reforma Agraria, dado que esta debilitó las estructuras del Estado oligárquico, se inició un nuevo modelo de organización entre los campesinos.

Asimismo, el 3 de octubre de 1974 se crea la Confederación Nacional Agraria (CNA) como resultado del fortalecimiento de las diversas organizaciones indígenas del país, esta organización buscó integrar 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 del “campesino como obrero de la tierra” – de acuerdo con la tradición marxista – por una concepción de lo indígena u originario que se acopla al discurso culturalista norteamericano.

Finalmente, como ya hemos indicado, fue con la promulgación de la Constitución de 1979 que los derechos políticos adquieren un carácter universal. Con la eliminación de la condición de analfabeto (del idioma español) para poder ejercer el derecho al sufragio, vastos sectores de campesinos e indígenas que habitaban las zonas rurales del Perú pudieron por fin participar libremente y elegir sus representantes políticos. 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 (Del Águila 2009).

Posteriormente, a inicios del siglo XXI se desarrollaron también un conjunto de iniciativas legislativas que buscaron promover la participación de los pueblos indígenas y comunidades campesinas en la vida política. De esta manera, en el año 2022, se realizó una reforma constitucional a través de la Ley N.º 27680, Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre descentralización. Este instrumento legal dispuso en su artículo 191 que el Jurado Nacional de Elecciones debería determinar las cuotas para candidatos provenientes de comunidades nativas y campesinas en las listas de candidatos a los consejos municipales (provinciales y distritales) y regionales⁵.

Si bien esta iniciativa se planteó como una buena intención tuvo que enfrentar al complejo proceso de identificar a la población indígena peruana. En efecto, el Documento Nacional de Identidad (DNI) no cuenta con la variable de autodeterminación étnica, por lo que, para realizar la identificación se empleó como criterio declaraciones juradas de parte de los candidatos o autoridades locales tradicionales. Por ello, en las elecciones subnacionales de los años 2002 y 2006, la representación indígena fue mínima. Sin embargo, a partir de ese año el JNE, en coordinación con el Ministerio de Cultura, establecieron nuevos criterios para la identificación de las regiones y provincias en donde se aplicaría esta medida de acción afirmativa. Estos criterios fueron la identificación de las circunscripciones electorales con presencia de pueblos indígenas consignados en la base de datos del Ministerio de Cultura que ha ido incrementando el número de distritos. Finalmente, estas nuevas medidas de identificación lograron que la aplicación de la cuota indígena se incremente de once regiones en el año 2002 a veinte regiones en el 2018, es decir, casi la totalidad del país (Jaramillo Huamán y Valenzuela 2019).

⁵ El ordenamiento político peruano establece tres niveles de gobierno y representación política a nivel sub-nacional: distritos, provincias y regiones. Cabe indicar que a pesar de la importante población indígena en el Perú no existe cuota indígena a nivel nacional (Parlamento).

Participación de los Jóvenes

Cuando hablamos de jóvenes, como categoría social, se hace referencia al grupo etario que se encuentra entre los 15 y 24 años⁶. Sin embargo, en el caso peruano los jóvenes que pueden participar en la vida política se encuentran entre los 18 y 28 años ya que la cuota que promueve su participación así lo considera. Según los datos del padrón electoral de las Elecciones Generales 2021, el 33% de los electores pertenecen a la categoría de jóvenes (Infogob 2022).

La participación política de los jóvenes llegó al Perú de forma inesperada, mediante un decreto legislativo dado por el Congreso de la República luego de un breve debate y a solo dos meses de celebrarse las elecciones municipales y regionales de 2006. Esto causó un impacto importante al interior de los partidos políticos y movimientos regionales, pues se vieron obligados a establecer invitaciones o intercambios generacionales entre sus afiliados.

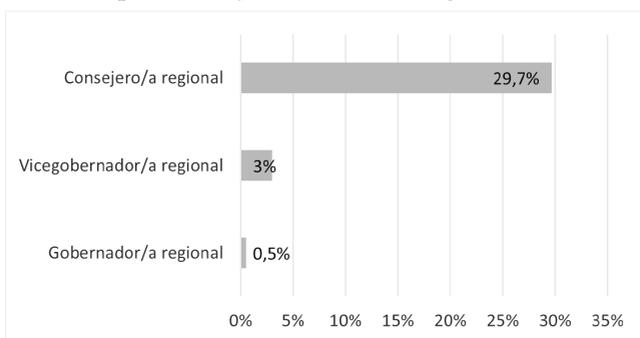
En efecto, el 10 de agosto de 2006 fue promulgada la Ley N.º 28869, Ley que promueve la participación de la juventud en las Listas de Regidores Provinciales y Municipales. Esta nueva medida legislativa modificó el numeral 3 del artículo 10 de la Ley de Elecciones Municipales, N.º 26864 quedando redactado de la siguiente manera:

Artículo 10.- INSCRIPCIÓN DE LISTAS DE CANDIDATOS (...)
3. El número correlativo que indique la posición de los candidatos a regidores en la lista, que debe estar conformada por no menos de un treinta por ciento (30%) de hombres o mujeres, no menos de un veinte por ciento (20%) de ciudadanos o ciudadanas jóvenes menores de veintinueve (29) años de edad y un mínimo de quince por ciento (15%) de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada provincia correspondiente, donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones (Ley N.º 28869).

⁶ Dicho rango etario es utilizado por la Naciones Unidas. Fue propuesto inicialmente en 1985 como parte de los preparativos del Año Internacional de la Juventud que promovió la ONU entre los estados miembros. Finalmente, dicha iniciativa fue aprobada por la Asamblea General en su resolución 36/28 el 13 de noviembre de 1981 (57ª. Sesión Plenaria).

El impacto de la cuota de jóvenes ha permitido que un número importante de ellos participe activamente en las contiendas políticas sub-nacionales. En las últimas dos décadas, los jóvenes han candidatado a diversos cargos de representación – ya sea como alcalde o regidores – como podemos ver en los siguientes cuadros. No obstante, una comparación según los cargos a los cuales postulan nos revela que a nivel regional su presencia es predominante en los cargos exigidos por las cuotas electorales establecidas, es decir, el mayor porcentaje de jóvenes postula al cargo de consejero regional.

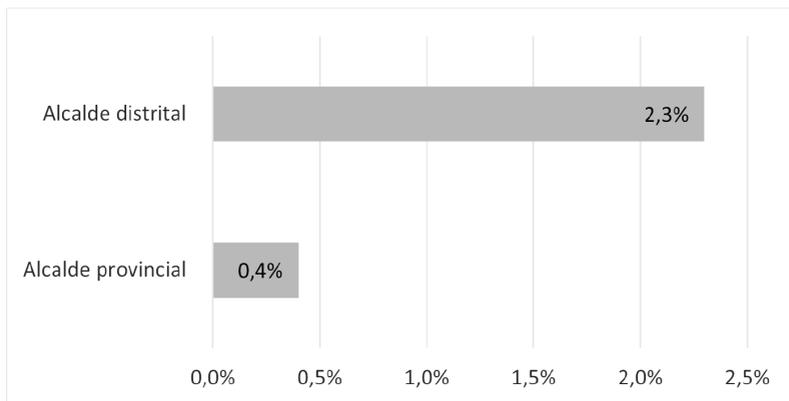
Gráfico 3: *Participación de jóvenes a nivel regional como candidatos*



Fuente: Elaboración propia con base en información de Infogob

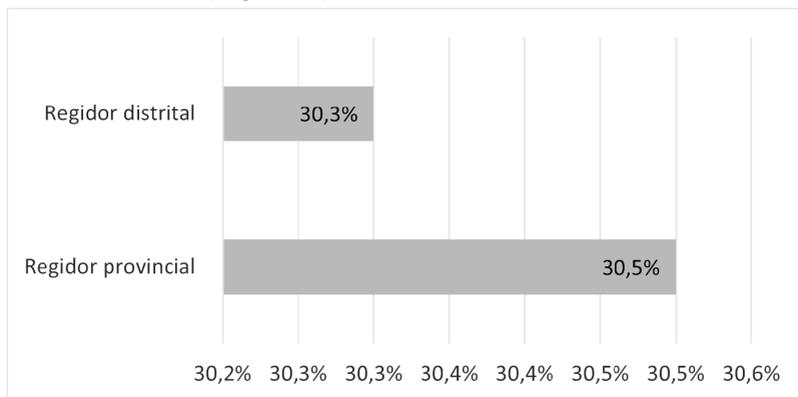
A nivel local o municipal, la tendencia es similar. El porcentaje de jóvenes en el proceso electoral del año 2022 en los consejos municipales (provinciales o distritales) corresponde justamente con lo exigido por la cuota electoral; es decir, alrededor del 30% de candidatos a regidor distrital o provincial electos son jóvenes. Sin embargo, en los cargos ejecutivos o que poseen una mayor injerencia en la administración pública (alcaldes), donde además no existe ninguna regulación sobre la presencia de jóvenes, el número de candidatos jóvenes es ínfimo. En el caso del nivel provincial estos no representan ni el 0,5% del total nacional, mientras que, en el caso de las municipales distritales, el porcentaje de candidatos jóvenes apenas representa el 2,3% del total.

Gráfico 4: *Participación de jóvenes a nivel distrital y provincial como candidatos (alcalde)*



Fuente: Elaboración propia con base en información de Infogob

Gráfico 5: *Participación de jóvenes a nivel distrital y provincial como candidatos (regidores)*



Fuente: Elaboración propia con base en información de Infogob

En suma, el análisis de los datos presenta evidencia que nos permite afirmar que la participación de los jóvenes esta centralmente asociada al cumplimiento de la cuota electoral, sin embargo, los resultados de los comicios indican que los jóvenes no alcanzan los votos suficientes para alcanzar cargos de representación⁷. Ello es resultado de la ubicación que los jóvenes tienen en las listas de candidatos, ya que normalmente son ubicados en el último tercio de la lista, lo que genera que las posibilidades de ser elegidos sean reducidas debido a la distribución de la cifra repartidora.

Participación de las personas con discapacidad

La Convención de Personas con Discapacidad (2020), suscrita por el Perú, señala que se considera una persona con discapacidad (PCD) a aquella que tiene una o más deficiencias físicas, sensoriales, mentales o intelectuales de carácter permanente que, al interactuar con diversas barreras actitudinales y del entorno, no ejerza o pueda verse impedida del ejercicio de sus derechos, así como de su inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones que las demás. En dicho documento se señala que:

Artículo 29.- Participación en la vida política y pública. Los Estados garantizarán a las personas con discapacidad los derechos políticos y la posibilidad de gozar de ellos en igualdad de condiciones con las demás y se comprometerán: a) Asegurar que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones con las demás, directamente o a través de representantes libremente elegidos, incluidos el derecho y la posibilidad de las personas con discapacidad a votar y ser elegidas (Ley General de Personas con Discapacidad, Ley N.º 27050, Artículo 2).

Ante ello, se debe considerar que es función de los organismos electorales de cada país garantizar la participación política de las personas con discapacidad, así como la implementación de materiales que faciliten el ejercicio del sufragio y todas las medidas de accesibilidad

⁷ En efecto, desde su aplicación, la 'cuota joven' ha permitido que aproximadamente un tercio de los postulantes a los cargos de regidores o consejeros regionales sean menores de 29 años. Pero, en promedio, solo una quinta parte de ellos han sido elegidos a nivel distrital; y una octava parte ha sido elegida a nivel provincial (Bermeo 2022).

que garanticen el cumplimiento de sus derechos políticos.

En las Elecciones Generales 2021, el padrón electoral estuvo conformado por 24 959 204 electores, de los cuales 135 186 son PCD, en términos relativos, representarían un 0,53% del total de electores habilitados para participar en dicha elección.

Tabla 1: *Tipo de discapacidad por departamento*

N.º	DEPARTAMENTO	TIPO DE DISCAPACIDAD			
		FISICO	MENTAL	SENSORIAL	INTELECTUAL
1	AMAZONAS	324	250	373	515
2	ANCASH	629	380	176	340
3	APURÍMAC	320	149	104	160
4	AREQUIPA	1 046	472	214	484
5	AYACUCHO	443	233	137	248
6	CAJAMARCA	1 166	523	780	939
7	CALLAO	411	148	87	232
8	CUSCO	863	354	353	391
9	HUANCAVELICA	177	113	134	135
10	HUÁNUCO	530	254	216	238
11	ICA	699	353	149	364
12	JUNÍN	825	380	340	464
13	LA LIBERTAD	961	482	231	464
14	LAMBAYEQUE	658	312	279	545
15	LIMA	3 798	1 926	892	2 237
16	LORETO	605	188	327	321
17	MADRE DE DIOS	74	46	32	70
18	MOQUEGUA	82	55	18	61
19	PASCO	169	92	62	110
20	PIURA	1 533	562	583	974
21	PUNO	806	220	244	281
22	SAN MARTÍN	785	332	480	432

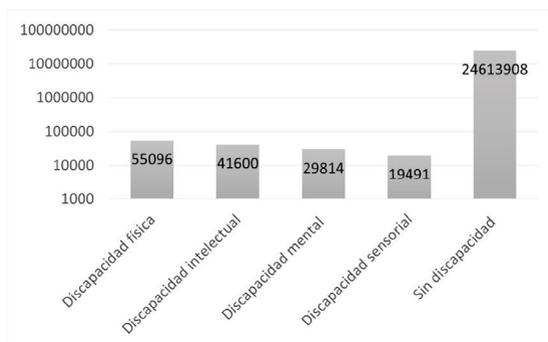
LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS SECTORES HISTÓRICAMENTE EXCLUIDOS:
UN ANÁLISIS DE LOS ÚLTIMOS PROCESOS ELECTORALES PERUANOS (2001-2022)

23	TACNA	355	124	102	128
24	TUMBES	322	120	98	300
25	UCAYALI	457	94	104	122

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Dirección de Registros, Estadística y Desarrollo Tecnológico-JNE (2021)

Si bien, la cifra porcentual no es significativa, trata de un número importante de peruanos y peruanas que requieren un tipo de asistencia para poder ejercer su derecho. Es decir, específicamente los organismos electorales y los gobiernos en general deberían desarrollar planes que mejoren la accesibilidad y colaboren con reducir las brechas de participación política de los ciudadanos que presentan alguna discapacidad.

Gráfico 6: *Electores con discapacidad a nivel nacional*



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Dirección de Registros, Estadística y Desarrollo Tecnológico – JNE (2021)

Conclusiones

Ante un contexto nacional caracterizado por la precariedad de la institucionalidad democrática (Ponce de León y García Ayala 2019), la ampliación o inclusión política de los diversos sectores ciudadanos aparece como un reto complejo, pero que serviría para consolidar precisamente el sistema democrático. En esta perspectiva, resulta imprescindible entender la inclusión ciudadana como el reconocimiento de las diferencias en la diversidad de los grupos sociales. Es decir,

reconocer la vulnerabilidad del otro (alteridad).

En un plano más procedimental, el reconocimiento de las diferencias nos permite reflexionar sobre políticas, sistemas de pensamiento, instituciones políticas, jurídicas o económicas que buscan reducir las brechas de desigualdad, especialmente en el terreno político. Así, por ejemplo, el principio de igualdad política implicaría en términos prácticos que todos los ciudadanos deberían gozar de la posibilidad de ejercer su derecho al voto en igualdad de condiciones.

En el caso peruano, la concreción de este principio de igualdad se ha convertido en un reto para las diversas instituciones electorales. En efecto, si consideramos que el registro ciudadano es un acto personal de tipo administrativo y se consideran las características geográficas y culturales del Perú, la obtención del Documento Nacional de Identidad (DNI) – sin el cual no es posible ejercer el derecho al voto – supone una primera evidencia de cómo la desigualdad entre zonas urbanas y rurales afecta con mayor intensidad a las segundas.

Ante esta situación, la institución responsable del registro civil peruano desplegó diversos mecanismos y procedimientos para asegurar que todo ciudadano posea un DNI. De esa manera, luego de un proceso lento que significó la inversión de diversos recursos logísticos y materiales durante más de una década, recientemente las cifras han registrado que en Perú el número de indocumentados habría caído a menos del 1% (Reniec 2005).

Sin embargo, poseer el DNI no asegura que los ciudadanos tengan las mismas facilidades para ejercer su derecho al voto. En efecto, aún con el DNI, el día de la elección los ciudadanos peruanos enfrentan diversas condiciones que podrían obstaculizar o hacer más costoso en términos de tiempo y recursos el ejercicio de su derecho al voto. Así, por ejemplo, mientras algunos ciudadanos peruanos invierten menos de media hora para desplazarse desde sus domicilios a su local de votación; en otros casos, los ciudadanos deben viajar más de un día para llegar a su local de votación.

Aparte de esa dimensión más individual de la igualdad política, es necesario – siguiendo la perspectiva asumida en el presente artículo – evaluar el desempeño de nuestras democracias, a partir del análisis de las desigualdades de representación

política que excluyen sistemáticamente a ciertos sectores sociales de la dirección política de sus respectivos países.

En el caso de estudio, hemos identificamos cuatro sectores: jóvenes, mujeres, indígenas y personas con discapacidad. El balance realizado revela que a pesar de los esfuerzos por reducir su débil o inexistente inclusión política en términos de representación, los resultados han sido poco alentadores. De todos ellos, aparentemente los avances más significativos han sido respecto a las mujeres, quienes ahora cuentan con una importante presencia en el debate político nacional.

Sin embargo, en el caso de jóvenes y población indígena, a pesar de que se implementó también el mecanismo de cuotas electorales, se ha constatado que su incorporación efectiva en cargos de dirección política ha sido ínfima. En ambos casos es evidente que se cumple la cuota electoral solo a nivel de la oferta (es decir, como candidatos), pero pocos de ellos finalmente son elegidos. Esto último significaría que su exclusión de los procesos de toma de decisión política continúa.

En una situación todavía más crítica estarían los peruanos con discapacidad. En efecto, en este caso se evidencia que, a pesar de ser una población significativa, no se han implementado medidas que hagan posible el ejercicio de su derecho al sufragio en igualdad de condiciones. Adicionalmente – y lo que consideramos más importante – hemos corroborado que no existe ningún arreglo institucional que garantice su presencia política en los órganos de deliberación política.

Finalmente, de manera general se podría concluir señalando que el presente artículo evidencia los límites de las cuotas electorales como medidas efectivas para reducir las brechas de desigualdad política en términos de representación efectiva. Asimismo, considerando principalmente el caso de la cuota indígena, se evidencia que su efecto es inocuo cuando estas se circunscriben solo al ámbito sub-nacional. Los avances mostrados en el caso de las mujeres confirman que es necesario repensar las cuotas electorales de manera más integral (incluyendo el ámbito nacional). Pero también considerar otro tipo de medidas o reformas políticas que afirmen el carácter democrático de nuestros sistemas políticos.

Bibliografía

- Basadre, Jorge 1983. *Historia de la República del Perú 1822 – 1933*. Lima: Editorial Universitaria.
- Bedoya, Carlos. 2020. “Sufragio femenino en el Perú en las Juntas Municipales Transitorias de 1945”. *Revista Elecciones* 19, n.º 20: 231-262.
- Bermeo, Oscar. 2022. “Elecciones 2022: ¿Cuánto influyó la ‘cuota joven’ en mejorar la representatividad en los cargos públicos?”. *Radio Programas del Perú*, Lima (30 de agosto). <https://rpp.pe/politica/elecciones/elecciones-2022-cuanto-influyo-la-cuota-joven-en-mejorar-la-representatividad-en-los-cargos-publicos-noticia-1423603>
- Burga, Manuel, y Alberto Flores Galindo. 1981. *Apogeo y crisis de la República Aristocrática*. Lima: Rikchay.
- Carrión, Julio, Patricia Zárate, Mariana Rodríguez. 2022. *Cultura política de la democracia en el Perú y en las Américas 2021: Tomándole el pulso de la democracia*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos/Vanderbilt University.
- Cevasco, Gaby y Flora Tristán. 2012. “Qué tanto la participación política de las mujeres ha cambiado la historia del Perú (y en este proceso, qué rol han tenido las ONGD del norte)”. En *Miradas Críticas para una cooperación comprometida con las luchas feministas*, coordinado por Martínez, Amalia del Rocío. Bilbao: Hegoa.
- Chatterjee, Partha. 2007. *La Nación en tiempos heterogéneos y otros estudios*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Chiaramonti, Gabriela. 2005. *Ciudadanía y representación en el Perú (1808-1860). Los itinerarios de la soberanía*. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales.
- Contreras, Carlos y Luis Miguel Glave. 2015. *La independencia del Perú ¿Concedida, conseguida, concebida?*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

- Dahl, Robert. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University.
- Dahlerup, Dude. 2002. “El uso de cuotas para incrementar la representación política femenina”. En *Mujeres en el parlamento: más allá de los números*, compilado por Méndez Montalvo, Myriam y Julie Ballington. Estocolmo: Idea Internacional.
- Del Águila, Alicia. 2009. “El otro desborde popular: el voto analfabeto, los nuevos ciudadanos y la ‘crisis’ del sistema de partidos peruano”. *Elecciones* n.º 9: 39-59.
- Del Águila, Alicia. 2013. *La ciudadanía corporativa*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Del Castillo, Laureano. 2012. “Las comunidades campesinas y la cuota indígena”. En *Participación electoral indígena y cuota nativa en el Perú: Aportes para el debate*, compilado por Del Águila, Alicia y Milagros Suito. Lima: Idea Internacional/ Instituto de Estudios Peruanos.
- Dube, Saurabh. 2001. *Sujetos Subalternos*. México: El Colegio de México.
- Freidenberg, Flavia, y Sara Lajas Garcia. 2015. *De la cuota a la paridad: las reformas para mejorar la representación política de las mujeres en América Latina*. México: Observatorio de reformas políticas en América Latina.
- Hartlyn, Jonathan, Jennifer McCoy y Thomas Mustillo. 2009. “La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en América Latina Contemporánea”. *América Latina Hoy* 51: 15-40.
- Huber, Evelyne, Dietrich Rueschemeyer and John D. Stephens. 1999. “The Paradoxes of Contemporary Democracy: Formal, Participatory, and Social Dimensions”. En *Transitions to democracy*, editado por Anderson, Lisa. New York: Columbia University Press: 168-192.

- Jaramillo, Jorge. 2017. “La cultura y la política en la cultura política”. *Nueva Antropología XXX*, n.º 86: 101-119.
- Jaramillo Huamán, Cristhian, y Manuel Valenzuela. 2019. *Las cuotas electorales. Un análisis multinivel de los efectos de su aplicación*. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales.
- Johnson, Niki, y Alejandra Moreni. 2009. “Representación política de las mujeres y la cuota en Uruguay”. Primer encuentro nacional de mujeres convencionales, Montevideo.
- Julcarima, Gerson y Manuel Valenzuela. 2016. “La democracia peruana según las Elecciones Generales 2016: límites y desafíos del diseño institucional”. *Elecciones*, n.º 15: 53 -74.
- Jurado Nacional de Elecciones. 2022. “Participación política de jóvenes en las ERM 2022”. *Perfil Electoral*. Lima: infogob jne.
- Kelsen, Hans. 1980. *Esencia y valor de la democracia*. México: Editora Nacional.
- López, Sinesio. 1997. *Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Manriquez, Mercedes. 2011. “Estatus jurídico político de los pueblos indígenas del Perú: perspectivas del modelo de Estado Constitucional de Derecho”. *Anuario de acción humanitario y derechos humanos*, n.º 9: 103-124.
- Meza, Mario. 2009. “Estado, modernización y la Ley de Conscripción Vial en Perú”. *Revista Andina*, n.º 49: 165-186.
- Miloslavich, Diana. 2008. “Las cuotas y la participación política de las mujeres”. *Chacarera*, n.º 37: 7-10.
- Parsons, Talcott. 1968. *La estructura de la acción social. Estudio de la teoría social, con referencia a un grupo de recientes escritores europeos*. Madrid: Guadarrama.

- Pinedo, Enith. 2010. “Las cuotas de participación electoral en el Perú. Características y algunos resultados”. *Revista de Derecho Electoral*, n.º 10: 1-33.
- Ponce de León, Zoila y Luis García Ayala. 2019. “Perú 2018: La precariedad política en tiempos de Lava Jato”. *Revista de Ciencia Política* 39, n.º 2: 341-365.
- RENIEC. 2015. *Plan Nacional de Restitución de la Identidad: documentando a las personas indocumentadas 2005 - 2011*. Lima: JEF/RENIEC.
- Schumpeter, Joseph. 1983. *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Orbis.
- Sepulveda, Alberto. 1972. “El militarismo desarrollista en América Latina”. *Foro Internacional* XIII: 45-65.
- Valenzuela, Manuel y Marté Sánchez. 2018. *Entre deseos y realidades. Participación electoral indígena en Amazonas*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones/IDEA Internacional.
- Valladares, Manuel. 2007. “La Experiencia política del Paro Nacional del 19 de julio de 1977”. *Revista de Investigaciones Sociales* 11, n.º 18: 243-276.