

Perfil electoral

ERM 2022
ELECCIONES REGIONALES
Y MUNICIPALES



Nº 7

Lima, setiembre de 2022

PARTICIPACIÓN POLÍTICA INDÍGENA EN LAS ERM 2022

Para más
información



DNEF

DIRECCIÓN NACIONAL
DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN
CÍVICA CIUDADANA

La población indígena representa un poco más de un cuarto de la población electoral de nuestro país. No obstante, no se han logrado visualizar muchos liderazgos políticos indígenas, como de hecho ocurre en otros países de la región andina. Debido precisamente a ello, la representación política de los pueblos indígenas u originarios sigue encontrándose relegada. Con el proceso de descentralización política, por tanto, se impulsó un mecanismo de promoción de su participación política denominado “cuota indígena”, el cual exige a las organizaciones políticas contar con un mínimo de un 15% de candidaturas indígenas en sus listas a cargos de consejo regional y concejo municipal.

En ese sentido, con el fin de analizar las implicaciones de la participación de los pueblos indígenas en procesos electorales subnacionales, el equipo de Investigación de la DNEF presenta el *Perfil Electoral 7: Participación política indígena en las ERM 2022*, en el que revisaremos la ubicación y representación demográfica de la población indígena, la historia y desarrollo de la aplicación de la cuota indígena, una revisión histórica de la participación de este sector en los procesos electorales previos, el perfil de las candidaturas indígenas en las ERM 2022 y el análisis de la efectividad de la cuota indígena en el actual proceso electoral.

1. LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL PERÚ

¿Dónde se encuentran los pueblos indígenas? Ubicación geográfica y porcentajes según región y distritos

El Censo Nacional de 2017 consultó por primera vez sobre la autoidentificación étnica de las personas. Según sus resultados, el 25,8% de la población peruana se autoidentifica como indígena, dividiéndose entre las cuatro identidades que muestra la siguiente tabla.

TABLA 1. Personas autoidentificadas como indígenas, según tipo.

Por sus costumbres y sus antepasados, usted se considera:	Casos	Porcentaje
Quechua	5 176 809	22,32%
Aimara	548 292	2,36%
Nativo o indígena de la Amazonía	210 612	0,91%
Parte de otro pueblo indígena u originario	49 838	0,21%

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda (2017) - Instituto Nacional de Estadística e Informática. Elaboración: Equipo de investigación DNEF.

Para identificar la ubicación de la población indígena en el país se empleó la información del Ministerio de Cultura, que identifica un total de 55 pueblos indígenas (51 amazónicos y cuatro andinos) a lo largo del Perú, tal como se muestra en el siguiente mapa.

MAPA 1. Pueblos indígenas, 2022.



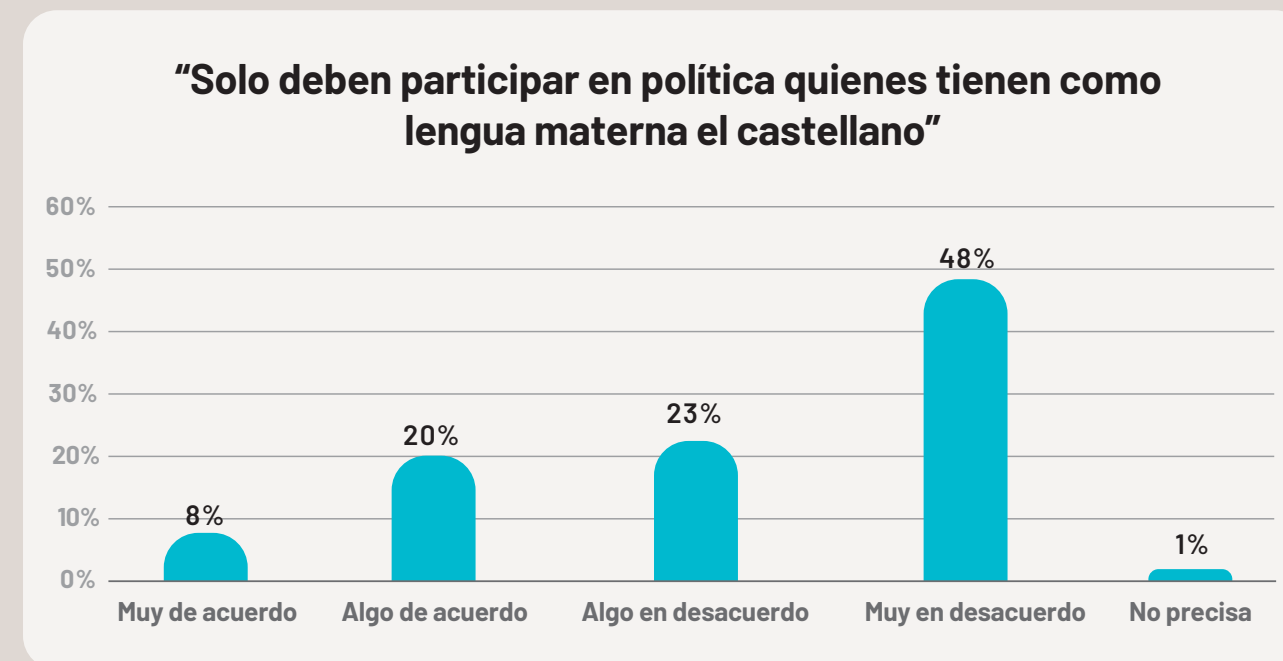
Fuente: Base de datos de Pueblos Indígenas y Originarios - Ministerio de Cultura. Elaboración: Equipo de investigación DNEF.

Normativa de cuota indígena: breve historia y aplicación

La población indígena forma parte de los grupos históricamente excluidos en nuestro país. Durante gran parte de nuestra vida republicana, fueron excluidos de los espacios de toma de decisiones, lo cual se ha reflejado en que, a pesar de que desde 1979 se universalizaron los derechos políticos, no han logrado contar con representación política.

Cabe destacar que la participación indígena todavía se enfrenta a grandes obstáculos, como, por ejemplo, los estereotipos negativos. Sobre ello, el 28% de las personas encuestadas en la ECB 2021 afirmó estar algo de acuerdo o muy de acuerdo con que solo quienes tengan por lengua materna el castellano debieran participar.

GRÁFICO 1. Grado de acuerdo con enunciado sobre participación política de personas con lengua materna distinta al castellano, 2021.



Fuente: Encuesta Ciudadanía del Bicentenario 2021. Elaboración: Equipo de investigación DNEF.

Durante el debate del proceso de descentralización política el Congreso incorporó una serie de medidas afirmativas para grupos históricamente excluidos. Por ello, en la Ley N.º 27680, que reforma la Constitución y crea las regiones, se incorpora la existencia de una cuota¹ para comunidades nativas y pueblos originarios en los consejos regionales y municipales, la cual se precisa en 15% mediante la Ley N.º 27734 y la Ley N.º 27683. De esta manera, pese a su aprobación y aplicación en 2002, se cuenta con información de su aplicación desde 2006, debido al uso de las hojas de vida.

¹ Anteriormente se le denominaba “cuota nativa” debido a que inicialmente solo se aplicaba en algunas de las regiones amazónicas o de la selva.

Sobre el ámbito de aplicación de la cuota

A lo largo de los procesos electorales subnacionales ha existido un aumento en las circunscripciones donde se aplicó la cuota indígena. De esta manera, se comenzó a incluir a más comunidades indígenas localizadas en la mayor parte del territorio del país, hasta llegar en la actualidad a aplicarse en 22 de las 25 regiones.

MAPA 2. Regiones en las que se aplica la cuota indígena, 2022.



TABLA 2. Cantidad de circunscripciones de implementación de la cuota indígena, según año electoral, 2002-2022.

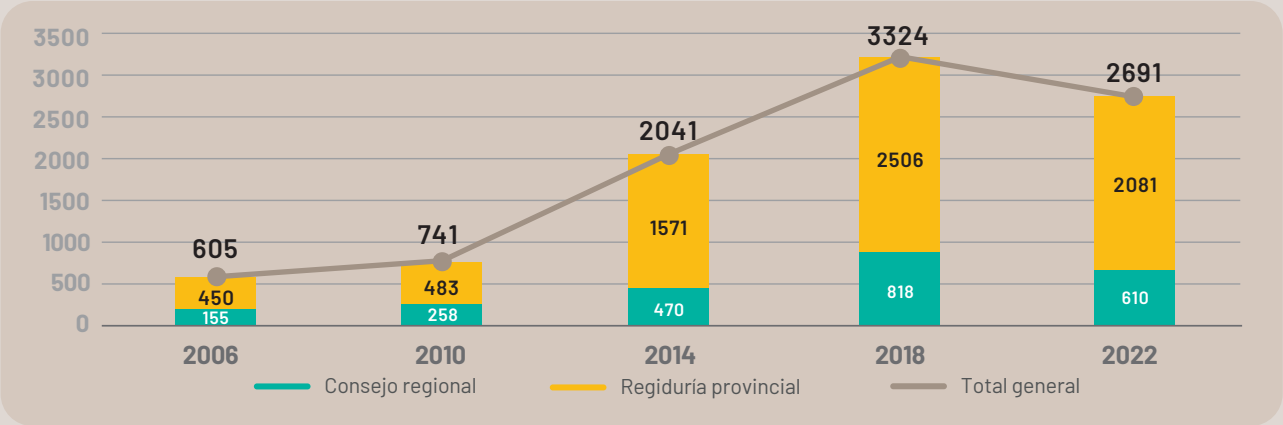
Circunscripción	2002	2006	2010	2014*	2018	2022
Regiones con cuota indígena	11	11	13	18	20	22
Provincias con cuota indígena en consejerías regionales	29	29	30	42	69	79
Provincias con cuota indígena en regidurías provinciales	29	29	30	92	131	157

Fuente: INFOgob. Elaboración: Equipo de Investigación DNEF/JNE. *A partir de las ERM 2014, el JNE establece criterios diferenciados para las provincias según se trate de elecciones regionales o elecciones municipales provinciales.

2. LA PARTICIPACIÓN INDÍGENA EN LOS ÚLTIMOS PROCESOS SUBNACIONALES²

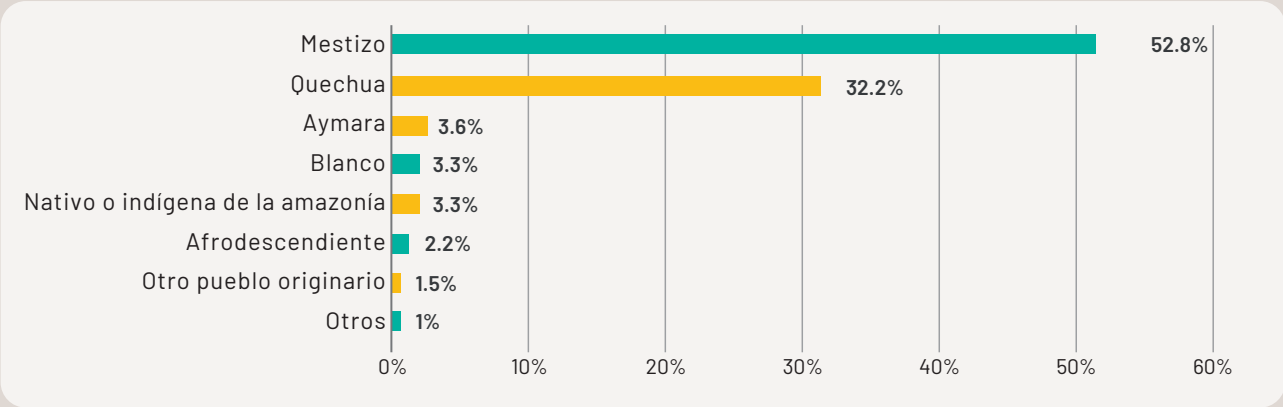
A nivel histórico, hasta 2018 se han inscrito 6711 candidaturas indígenas. Desde 2006 el número de candidaturas por la cuota indígena ha ido en aumento, habiéndose casi triplicado entre 2010 y 2018. No obstante, para las ERM 2022 la cantidad de candidaturas indígenas se ha reducido. Sin embargo, cabe anotar que si bien estas elecciones subnacionales son aquellas en las que en general menos candidaturas se han presentado, lo que persiste como una tendencia es la distribución por cargos. En ese sentido, el 20% de candidaturas indígenas postulan a cargos para consejero o consejera regional, mientras que el 80% a cargos para regidor o regidora provincial.

GRÁFICO 2. Candidaturas indígenas a nivel histórico, 2006-2022.



Fuente: INFOgob. Elaboración: Equipo de Investigación - DNEF/JNE.

GRÁFICO 3. Autoidentificación étnica, 2018.



Fuente: Encuesta Nacional a Candidatas y Candidatos 2018. Elaboración: Equipo de Investigación DNEF/JNE.

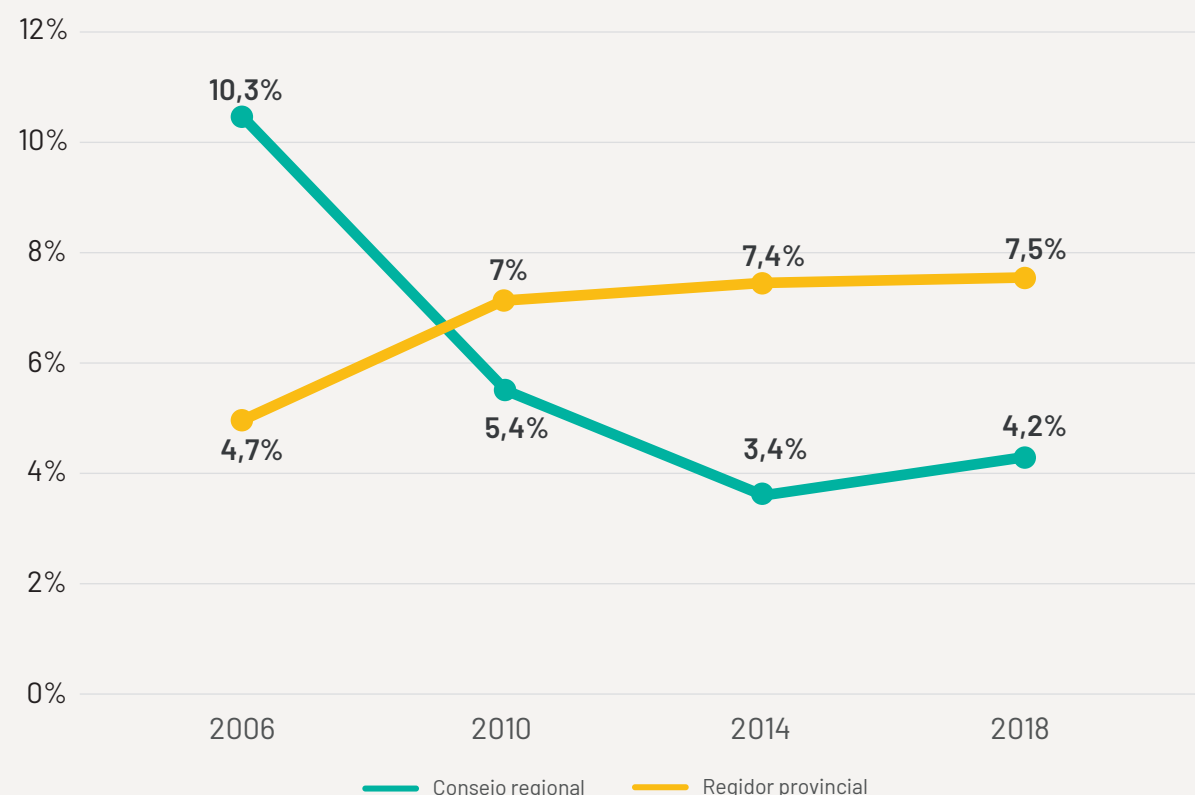
Según la Encuesta Nacional a Candidatos y Candidatas 2018, aproximadamente el 40,6% de las candidaturas se autoidentificaba como parte de algún pueblo originario, de los cuales la mayor parte era quechua (32,2%).

² Aunque la cuota indígena fue aplicada desde 2002, solo se cuentan con datos desde 2006, debido a que esta es una variable que se encuentra en las hojas de vida declaradas por las candidaturas.

Autoridades electas a nivel histórico

Entre 2006 y 2018 han sido electas 440 candidaturas indígenas, lo cual representa aproximadamente el 6,5% de las candidaturas indígenas a nivel histórico para elecciones subnacionales. Al realizar el análisis por cargos, el porcentaje histórico de candidaturas electas para consejos regionales es de 4,7%, mientras que en el caso de regidurías provinciales es de 7,2%.

GRÁFICO 4. Porcentaje de autoridades electas postulantes por cuota indígena sobre el total, 2002-2018.



Fuente: INFOgob. Elaboración: Equipo de Investigación - DNEF/JNE.

Además, el análisis desagregado por años nos muestra que la representación indígena para el consejo regional ha sufrido una disminución significativa después de 2010. Por el contrario, la representación para regidurías provinciales mostró un aumento para 2010, que se mantuvo como una tendencia el resto de años, en una proporción dentro del rango del 7%.

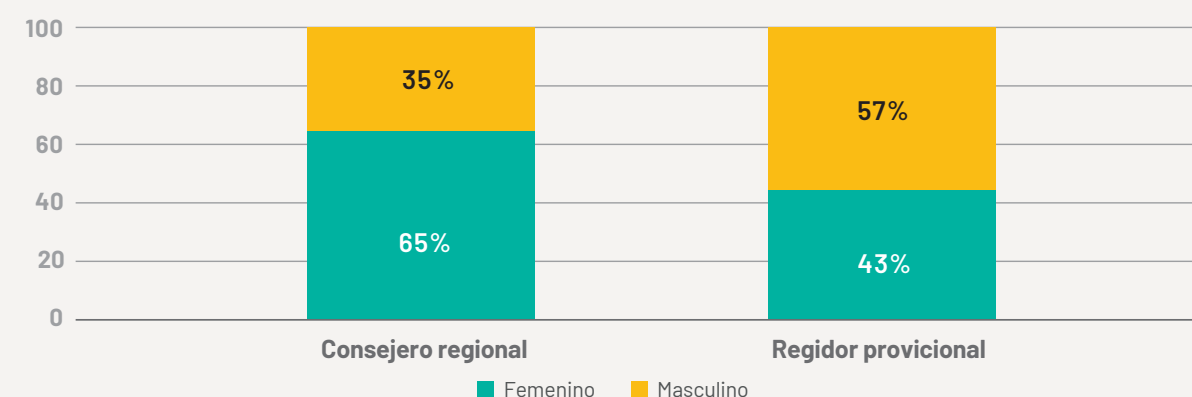
Cabe destacar que si bien la elección de autoridades indígenas no necesariamente asegura una mejor representación sus sus intereses, visualizarlas resulta importante para impulsar una presentación más efectiva.

3. EL PERFIL DE LAS CANDIDATURAS INDÍGENAS EN LAS ERM 2022

Candidaturas según sexo y grupo etario

En general, por sexo, se encuentra una distribución con una ligera mayoría de candidaturas de hombres indígenas, donde estos representan el 52,1% y las mujeres el 47,9%. Sin embargo, al realizar el análisis desagregado por cargos se identifica que para el cargo de regidor o regidora provincial la brecha aumenta en favor de los hombres, mientras que la distribución se invierte a favor de las mujeres en el caso de las candidaturas a consejería regional.

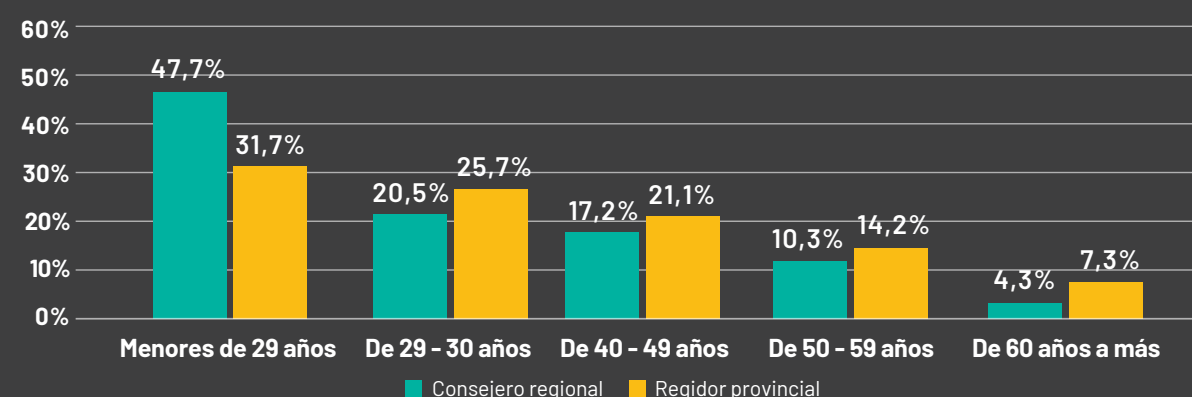
GRÁFICO 5. Candidaturas indígenas, según sexo y cargo, 2022.



Fuente: SIJE DECLARA/JNE, actualizado al 9 de agosto de 2022. Elaboración: Equipo de Investigación - DNEF/JNE.

Con respecto al análisis por grupos etarios, la mayoría de las candidaturas indígenas son menores de 29 años, representando el 35,3% del total. Además, el grupo etario de los más jóvenes concentra la mayoría de las candidaturas y los de edad más avanzada son minoría. Aunque esto se cumple en ambos cargos analizados, se encuentra que la proporción de jóvenes es más alta en el caso de las candidaturas al consejo regional, representando cerca de la mitad de candidaturas indígenas a estos cargos, con 47,7%, mientras que la proporción de las candidaturas a regidurías provinciales es de 31,7%.

GRÁFICO 6. Candidaturas indígenas, según grupo etario y cargo, 2022.



Fuente: SIJE DECLARA/JNE, actualizado al 9 de agosto de 2022. Elaboración: Equipo de Investigación - DNEF/JNE.

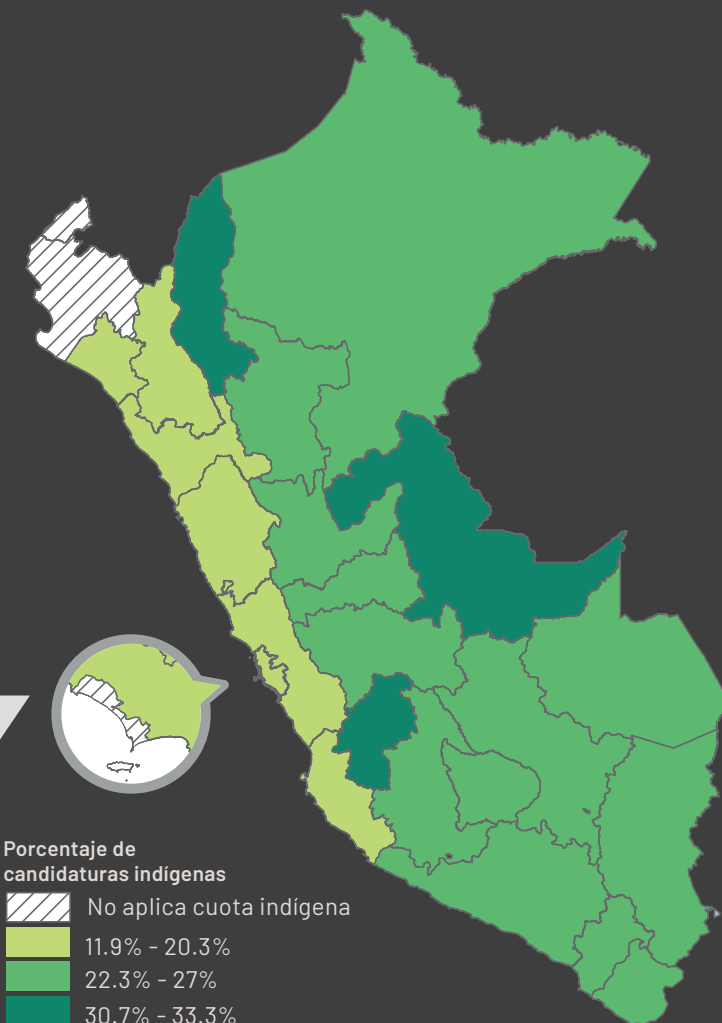
Candidaturas indígenas según regiones

Al analizar las candidaturas indígenas según las regiones podemos constatar que en la mayoría de regiones de la costa existe una menor proporción de candidaturas de este tipo. Por el contrario, en las regiones de la costa sur, sierra y selva existe una mayor cantidad de candidaturas indígenas, destacando las regiones de Amazonas (30,7%), Ucayali (31,5%) y Huancavelica (33,3%) como aquellas con el mayor porcentaje de candidaturas.

Destacan Lima Metropolitana (11,9%), Lambayeque (16,8%) y La Libertad (18,1%) como las regiones de menor proporción de candidaturas indígenas respecto al total de candidaturas de la región.

Cabe destacar que las Elecciones Regionales y Municipales 2022 son el primer proceso en el que Lima Metropolitana ha incluido cuota indígena en la presentación de candidaturas.

MAPA 3. Porcentaje de candidaturas indígenas respecto al total de candidaturas de la circunscripción, 2022.

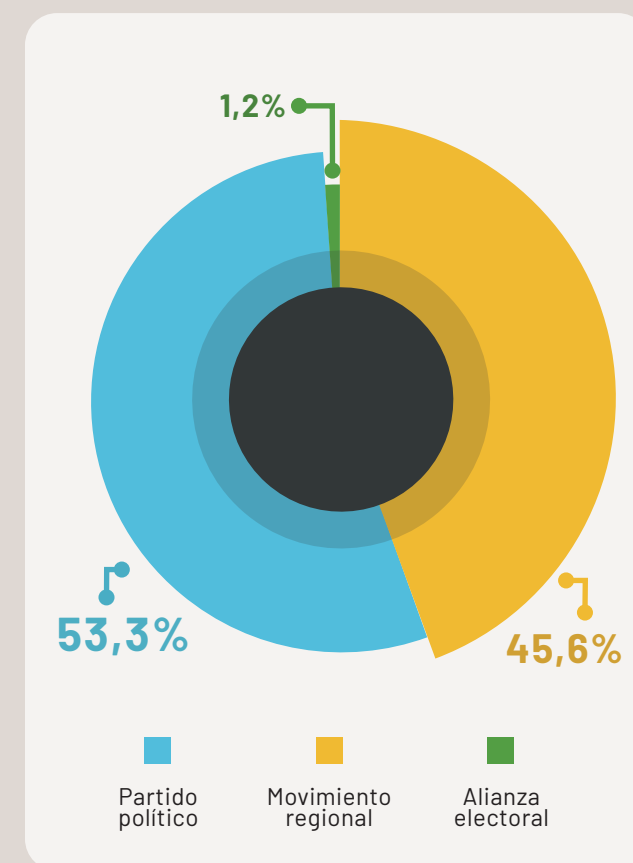


Fuente: SIJE DECLARA/JNE, actualizado al 9 de agosto de 2022.
Elaboración: Equipo de Investigación - DNEF/JNE.

Candidaturas según organizaciones políticas

Al analizar las candidaturas indígenas a cargos de consejo (regional y municipal) por tipo de organización política, encontramos que los partidos políticos son las organizaciones que inscribieron la mayor cantidad de candidaturas indígenas, contando con el 53,3% del total. Asimismo, los movimientos regionales postularon al 45,6% de candidaturas indígenas a nivel nacional. Finalmente, la única alianza electoral inscribió el 1,2% de las candidaturas indígenas restantes.

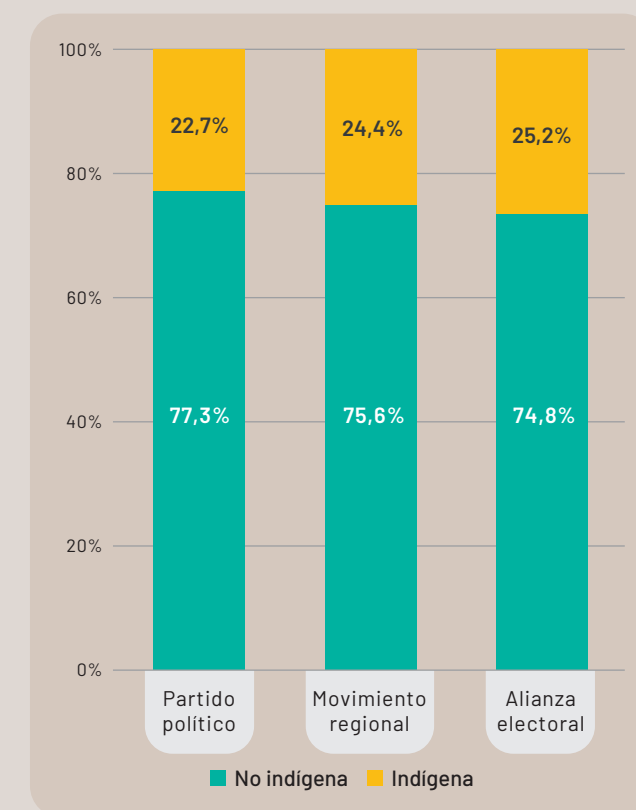
GRÁFICO 7. Candidaturas indígenas a cargos de consejo regional y provincial por tipo de organización política, 2022.



Fuente: SIJE DECLARA/JNE, actualizado al 9 de agosto de 2022.
Elaboración: Equipo de Investigación - DNEF/JNE.

Además, en función del total de candidaturas de cada tipo de organización política, se encuentra que las candidaturas indígenas en los partidos políticos representan el 22,7% del total; mientras que en los movimientos regionales y la única alianza electoral vemos un ligero aumento en el porcentaje de candidaturas con esta característica, con 24,4% y 25,2%, respectivamente. En ese sentido, aproximadamente, 1 de cada 4 candidaturas son indígenas en las organizaciones políticas. Los partidos políticos cuentan con un porcentaje de candidaturas indígenas entre el 18,0% y 26,4%.³

GRÁFICO 8. Porcentaje de candidaturas indígenas y no indígenas, según tipo de organización política, 2022.

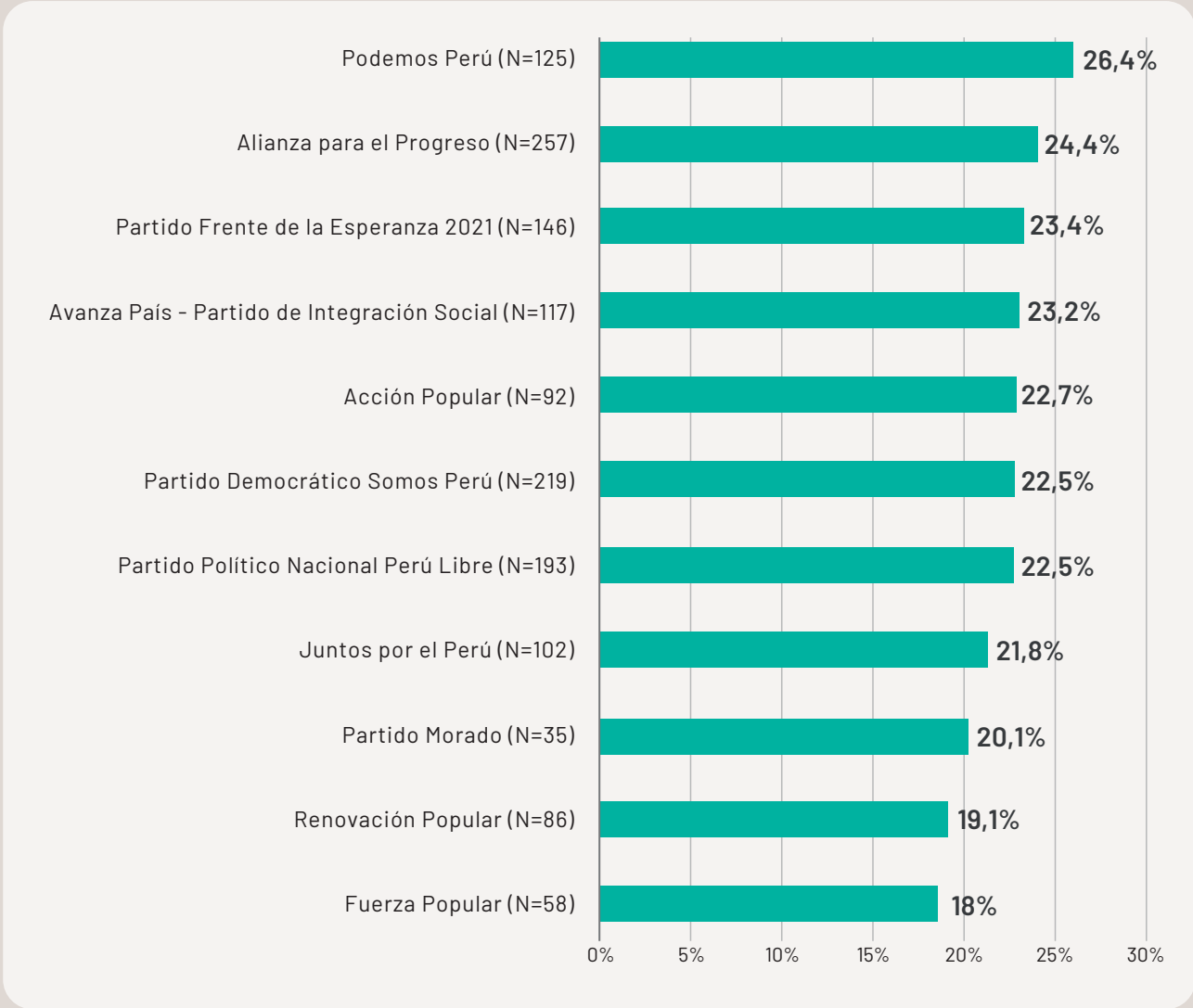


Fuente: SIJE DECLARA/JNE, actualizado al 9 de agosto de 2022.
Elaboración: Equipo de Investigación - DNEF/JNE.

³ Cabe anotar que el Partido Patriótico del Perú cuenta con un 33,3% de candidaturas indígenas. Sin embargo, este partido solo cuenta con seis candidaturas en las regiones en las que se aplica la cuota indígena. De hecho, es el partido político que presenta menos candidaturas indígenas, con solo dos postulaciones.

Con respecto a la presencia de candidaturas indígenas en los partidos políticos, el partido con mayor proporción de candidaturas indígenas respecto al total general es Podemos Perú, el cual presenta un 26,4% de este grupo de candidaturas. Por el contrario, el partido con menor porcentaje es Fuerza Popular, con 18,0%.

GRÁFICO 9. Porcentaje de candidaturas indígenas, por partidos políticos, 2022.



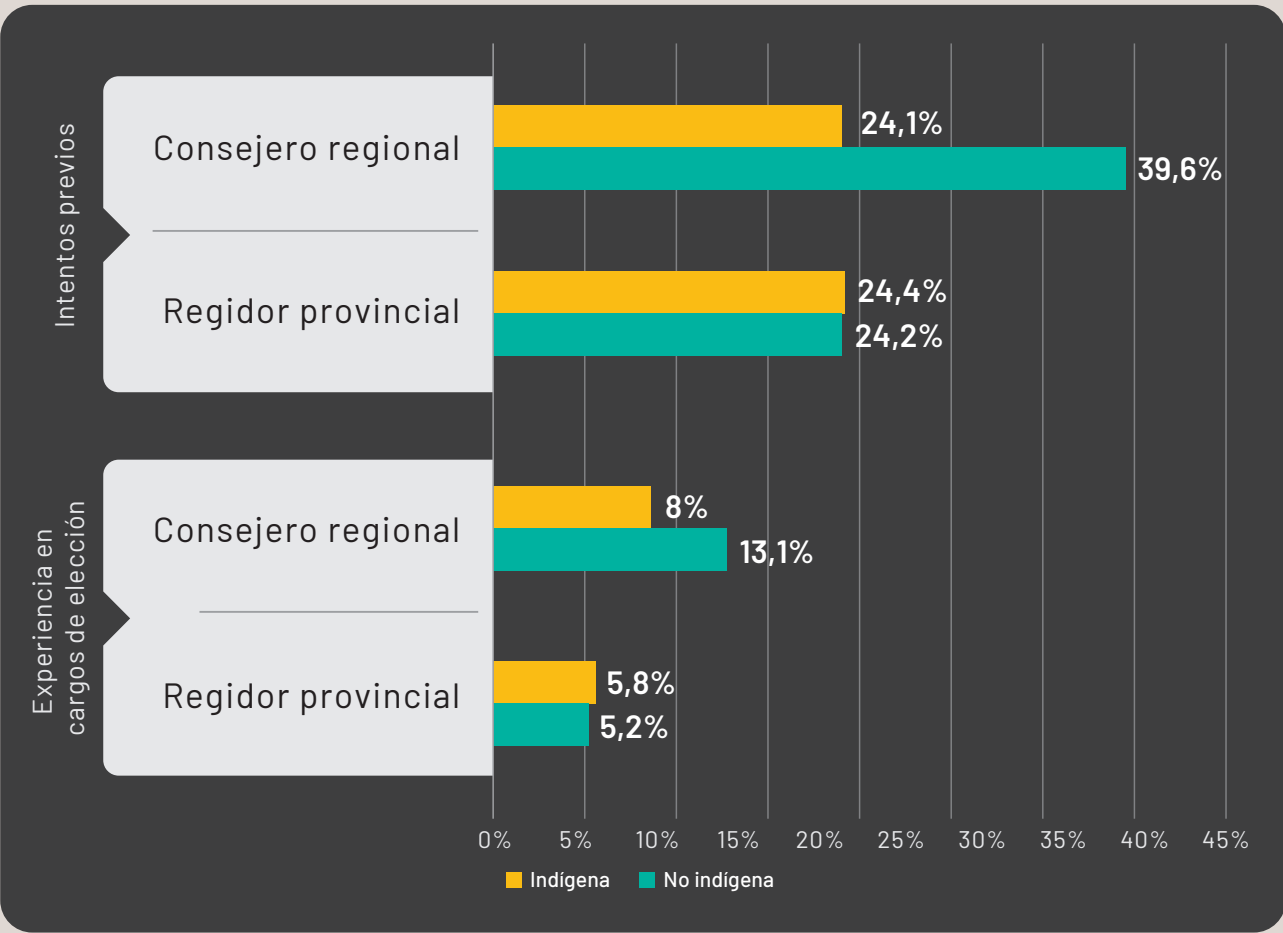
Fuente: SIJE DECLARA/JNE, actualizado al 9 de agosto de 2022. Elaboración: Equipo de Investigación - DNEF/JNE.

El movimiento regional con mayor proporción de candidaturas indígenas es el Movimiento Político Regional Energía Comunal Amazónica de Amazonas, con 40,0% respecto al total de sus candidaturas. Por el contrario, el Movimiento Independiente Regional Áncash a la Obra solo presenta una proporción de 5,6%.

Candidaturas según trayectoria política

Respecto a las candidaturas con intentos previos, las candidaturas indígenas representan el 21,5% del total. Al analizar esta variable solo para las candidaturas indígenas, no se encuentran diferencias significativas entre cargos. Sin embargo, se observa que la proporción de candidaturas no indígenas con intentos previos para el cargo a consejero o consejera regional es superior por 15,5% respecto de las candidaturas indígenas. No obstante, dicha diferencia no se presenta para el cargo de regidor o regidora provincial, donde la proporción es similar.

GRÁFICO 10. Candidaturas indígenas y no indígenas con intentos previos de postulación y experiencia en cargos de elección, por cargos, 2022.



Fuente: SIJE DECLARA/JNE, actualizado al 9 de agosto de 2022. Elaboración: Equipo de Investigación - DNEF/JNE.

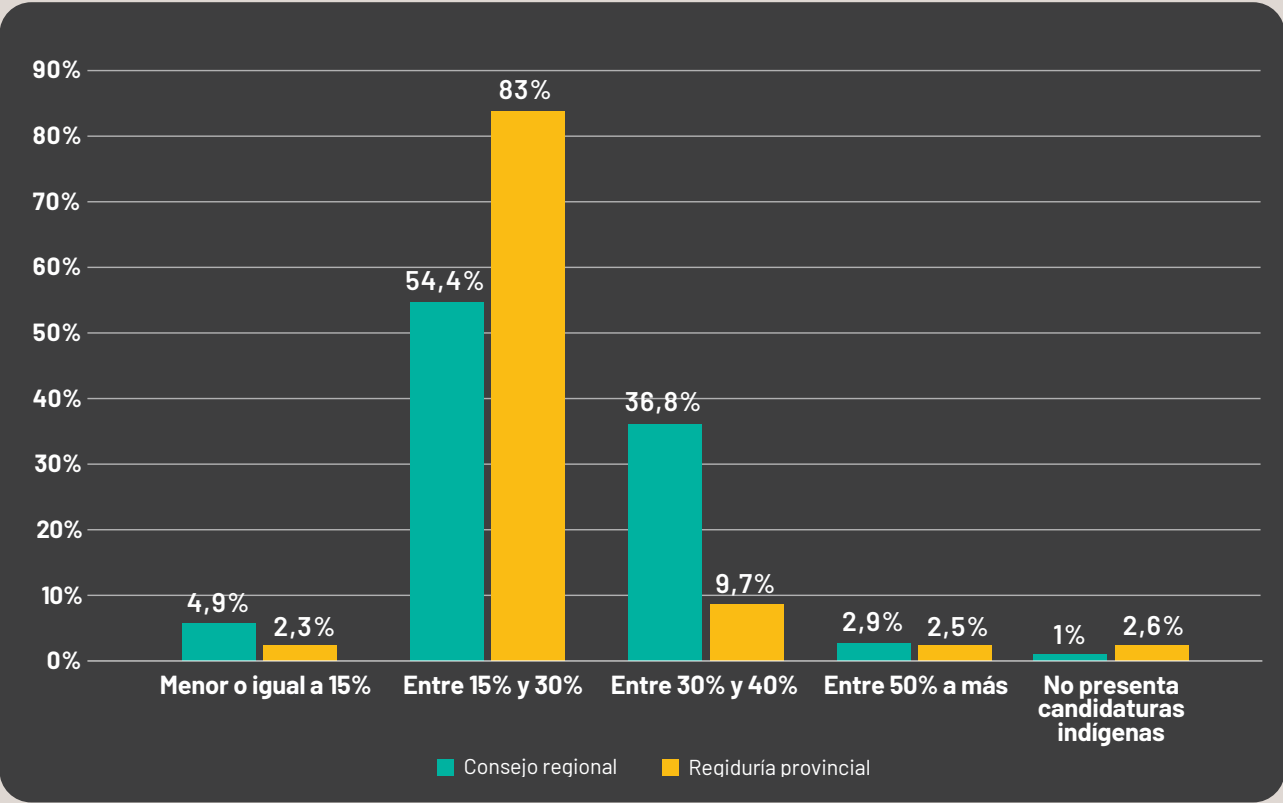
En el caso de las candidaturas con experiencia en cargos de elección, el porcentaje de candidaturas indígenas es de 22,1%. Al analizar por cargos, se encuentra una diferencia de 2,2% entre las candidaturas indígenas al consejo regional y a las regidurías provinciales. Al igual que el caso de intentos previos, para el cargo de consejero o consejera regional existe una diferencia entre las candidaturas indígenas y no indígenas con experiencia en cargos. Sin embargo, la diferencia en este caso es menor (5,1%). No hay diferencias grandes entre indígenas y no indígenas con experiencia en cargos de elección para aquellas candidaturas que postulan al cargo de regidor o regidora provincial.

4. ANÁLISIS DE LA CUOTA INDÍGENA

La efectividad de la cuota indígena por organización política de las listas presentadas

Como ya se mencionó, la cuota indígena precisa que el 15% de las candidaturas de las listas a cargos para consejero o consejera regional y para regidor o regidora provincial de determinadas regiones y provincias deben ser indígenas. Al analizar la composición de las listas presentadas por las organizaciones políticas,⁴ se encuentra que la mayoría de las listas presentadas cuentan con entre el 15% y 30% de candidaturas indígenas respecto al total, es decir, un porcentaje mayor al estipulado por la cuota. Sin embargo, se encuentran algunas diferencias por cargos.

GRÁFICO 11. Porcentaje de listas presentadas, según proporción de candidaturas indígenas y cargo, 2022.



Fuente: SIJE DECLARA/JNE, actualizado al 9 de agosto de 2022. Elaboración: Equipo de Investigación - DNEF/JNE.

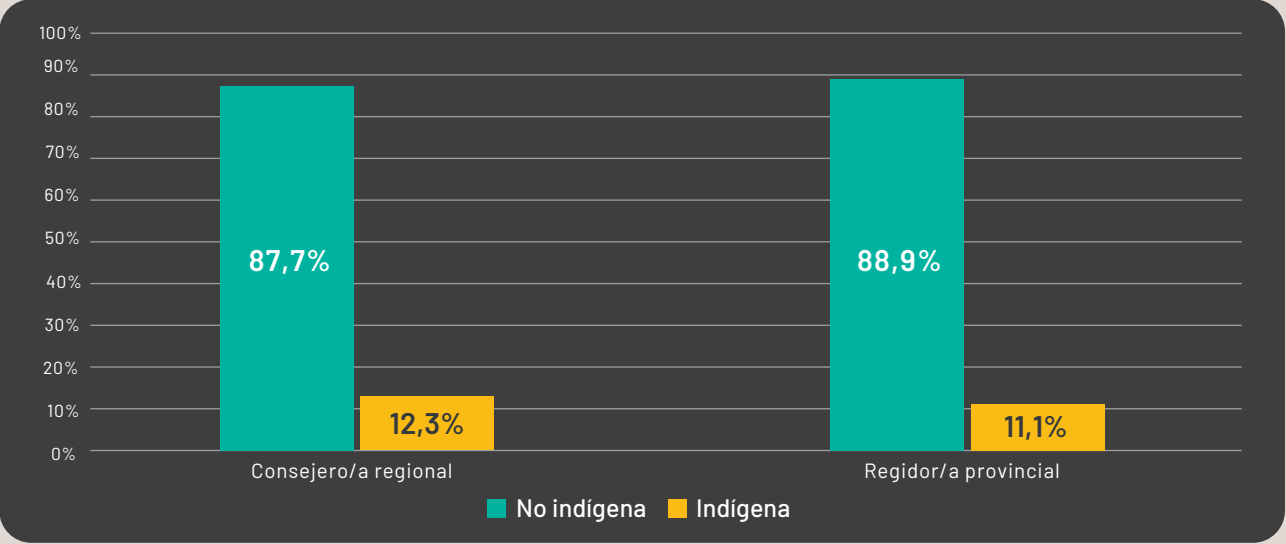
En el caso de las listas a cargos para consejero o consejera regional, si bien la mayoría presenta entre el 15% y 30% de candidaturas indígenas, existe un 36,8% de listas que presentan entre el 30% y 40% de candidaturas indígenas, es decir, más del doble de la cuota estipulada. A diferencia de ello, en el caso de las listas a regidurías provinciales, existe una amplia mayoría de listas —83% de las listas totales a este cargo—, con porcentajes que oscilan entre el 15% y 30%.

⁴ Se analizaron solo las listas de las organizaciones políticas con inscripción vigente en el ROP.

Participación política según cabezas de lista

En las circunscripciones en las que se exige el cumplimiento de la cuota indígena, la proporción de estas candidaturas en las cabezas de listas asciende a 11,8%. En las mismas circunscripciones, el 12,3% de las candidaturas cabeza de lista a cargos para el consejo regional son indígenas, mientras que en las que postulan a algún cargo para regidor o regidora provincial el porcentaje es 11,2%.

GRÁFICO 12. Cabezas de lista que son indígenas, según cargo de elección.



Fuente: SIJE DECLARA/JNE, actualizado al 9 de agosto de 2022. Elaboración: Pulso PUCP.

MAPA 4. Cabezas de lista a cargos de consejo en el nivel regional y provincial que son indígenas.

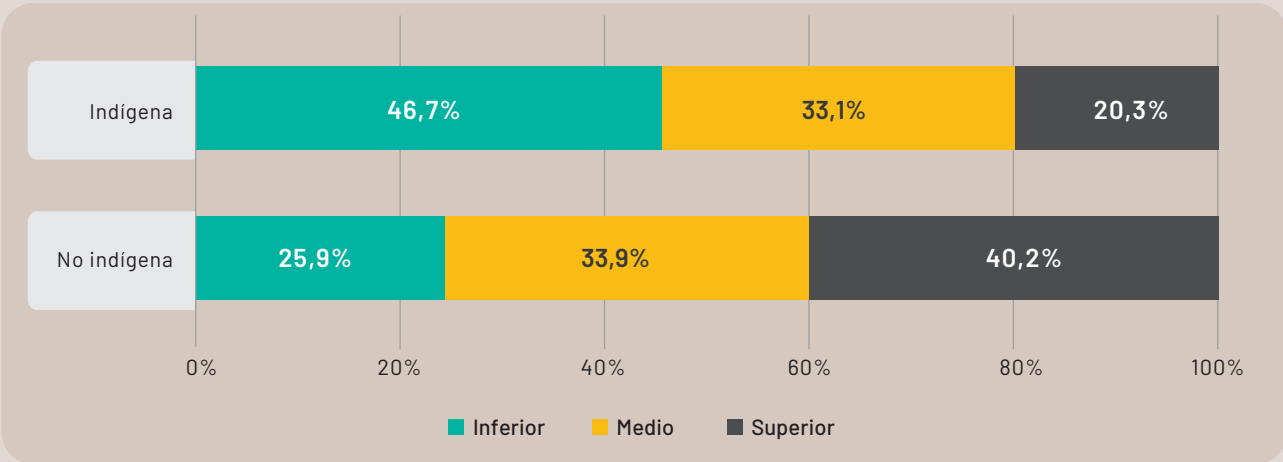


Fuente: SIJE DECLARA/JNE, actualizado al 9 de agosto de 2022. Elaboración: Pulso PUCP.

Participación indígena según posición de lista por tercios

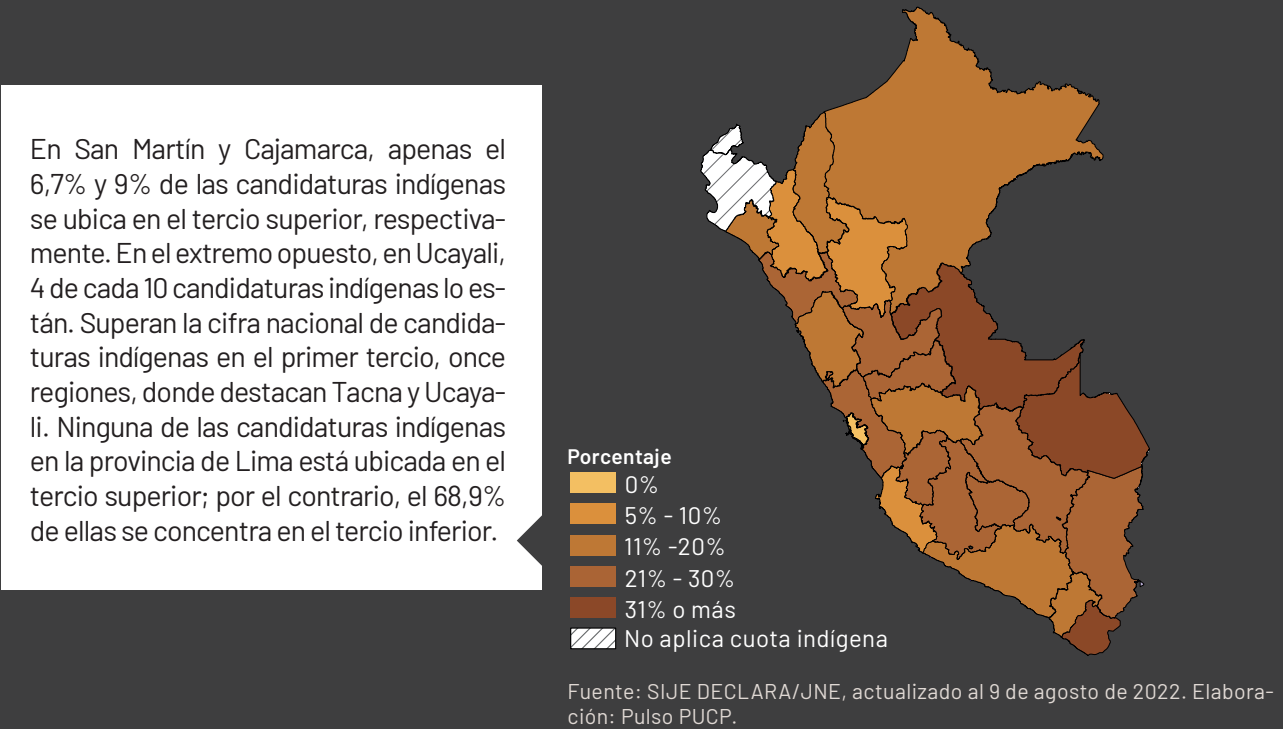
Pese a que apenas 1 de cada 10 candidaturas indígenas para consejos regionales y para regidurías provinciales encabezan su lista, sus probabilidades de ocupar el cargo aumentan de situarse en el primer tercio. Sin embargo, el 46,7% de las candidaturas indígenas se ubica en el último tercio de su lista en las circunscripciones en las que se exige la cuota. Apenas 2 de cada 10 se posicionan en el tercio superior, en contraste con el 40,2% de las candidaturas no indígenas.

GRÁFICO 13. Distribución de candidaturas a cargos de consejo en el nivel provincial y regional, por tercio.



Fuente: SIJE DECLARA/JNE, actualizado al 9 de agosto de 2022. Elaboración: Pulso PUCP.

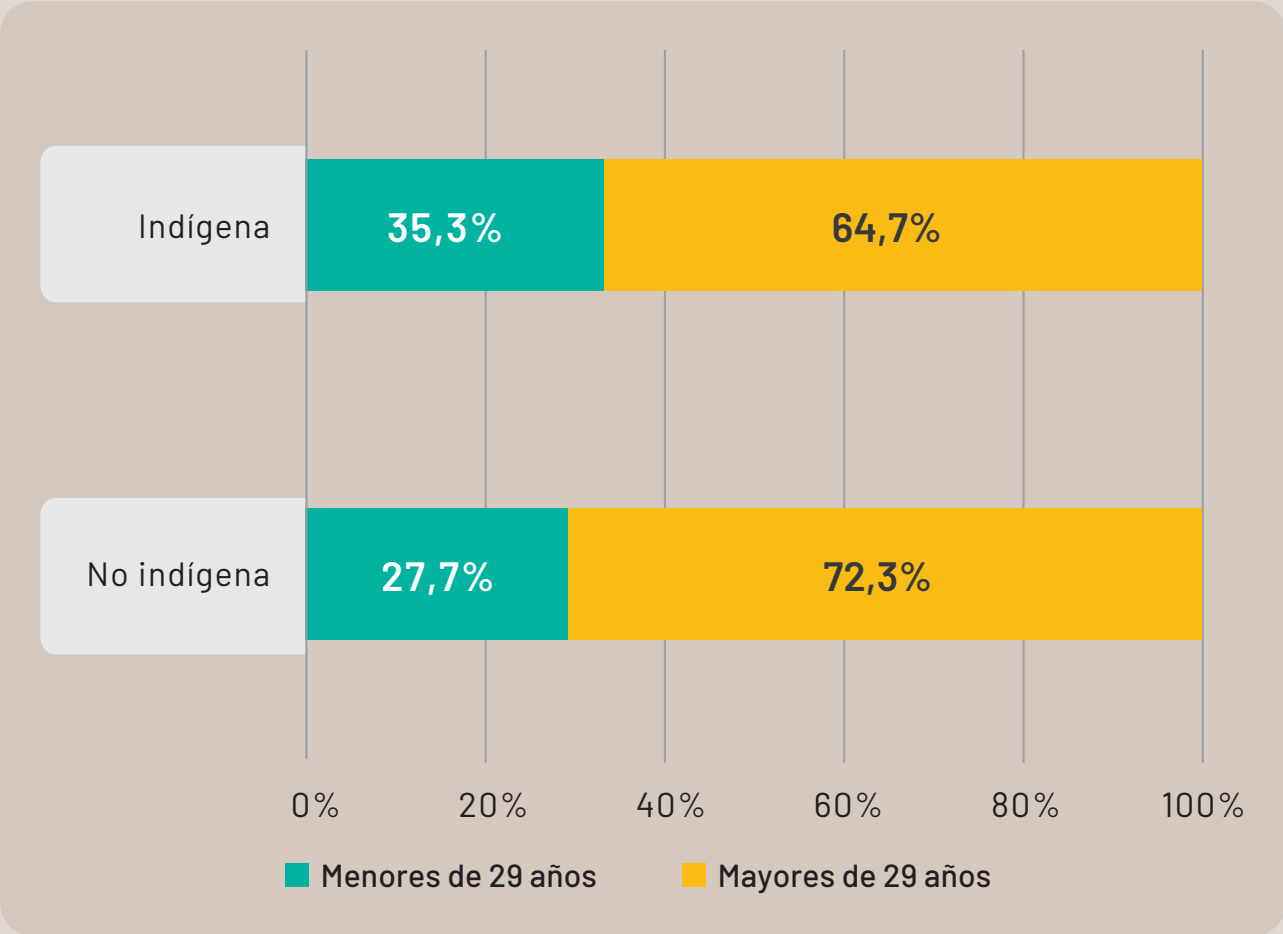
MAPA 5. Candidaturas indígenas a cargos de consejo en el nivel regional y provincial en el tercio superior



Concurrencia entre las cuotas electorales y la paridad de género

En las circunscripciones en las que se requiere el cumplimiento de la cuota, la proporción de candidaturas indígenas que son mujeres (47,9%) no se diferencia significativamente de la proporción de candidaturas mujeres no indígenas (48,4%), lo que muestra la transversalidad de la paridad y alternancia de género. Mientras tanto, al considerar la cuota joven podemos ver que el 27,7% de las candidaturas no indígenas son jóvenes y en las candidaturas indígenas aumenta al 35,3%. Esto último expone la existencia de una mayor tendencia a la concurrencia de cuotas indígena y joven.

GRÁFICO 14. Distribución de candidaturas indígenas y no indígenas, por grupo etario, 2022.



Fuente: SIJE DECLARA/JNE, actualizado al 9 de agosto de 2022. Elaboración: Pulso PUCP.

De las circunscripciones en las que aplica la cuota indígena, se encuentra que 658 candidaturas son jóvenes, mujeres e indígenas. Esta cantidad corresponde al 5.7% del total de candidaturas de las regiones que presentan la cuota mencionada.

Para tener en cuenta

1 La aplicación de la cuota indígena ha ido paulatinamente aumentando con el transcurso de los procesos electorales subnacionales, hasta llegar, en las ERM 2022, a ser aplicado en el 88% de las regiones y el 80% de las provincias del país; esto en coherencia con los registros del Vice-ministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura y las estadísticas resultantes del Censo Nacional 2017.

2 La población indígena representa poco más del 25% del total de la población en el Perú. Sin embargo, el porcentaje de candidaturas indígenas electas es apenas del 6,5% a nivel histórico. Esto se debe a que la mayoría de candidaturas suelen ubicarse en el tercio inferior de las listas. Un ejemplo de ello es que también para las ERM 2022 casi la mitad de las candidaturas indígenas (46,7%) se encuentra en el tercio inferior. Es decir, tienen muy pocas probabilidades de ser electos.

3 Ha existido un aumento de la cantidad de candidaturas indígenas inscritas, especialmente durante el periodo ubicado entre los años 2010 a 2018, lo cual se debe al aumento de las circunscripciones en las cuales se aplicó la cuota indígena. Sin embargo, esta tendencia cae en las ERM 2022, debido principalmente a una menor cantidad de organizaciones políticas participantes y de listas de candidaturas inscritas.

4 La mayoría de candidaturas indígenas a consejo regional (47,7%) y concejo municipal provincial (31,7%) son jóvenes menores de 29 años, lo cual evidencia la aplicación de la concurrencia de cuotas por parte de las organizaciones políticas a este tipo de candidaturas.

Perfil Electoral es un producto de la Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana (DNEF) del Jurado Nacional de Elecciones, cuyo objetivo es analizar la información de los procesos electorales y la producción académica de la institución para su difusión y divulgación a la ciudadanía y medios de comunicación con el fin de incidir en el fortalecimiento del sistema político y la democracia.



DNEF DIRECCIÓN NACIONAL
DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN
CÍVICA CIUDADANA

voto
informado

votoinformado.jne.gob.pe

**ERM
2022**
Elecciones Regionales
y Municipales

Con el apoyo de:



**PULSO
PUCP**

CRÉDITOS

- Dirección del proyecto editorial: **MILAGROS SUI TO ACUÑA** Directora Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana (DNEF).
- Coordinador del equipo de Investigación: **HENRY AYALA ABRIL** DNEF.
- Equipo del proyecto Perfil Electoral:
 - Coordinadora de proyecto: **PENÉLOPE BROU GONZÁLEZ** DNEF, **DIANA HEREDIA OROSCO** DNEF.
- Corrección de estilo: **ENRIQUE HULERIG VILLEGAS** Fondo Editorial del JNE, **MARTHA STOLAR SIRLUPÚ** Fondo Editorial del JNE.
- Diseño y diagramación: **SAÚL SORIA SÁNCHEZ** DNEF, **ALONSO GONZALES FONG** Fondo Editorial del JNE.