

El desempeño electoral de los candidatos indígenas a nivel subnacional: una explicación a la divergencia en la efectividad de la cuota indígena

Mauricio Zavaleta y Juan Carlos González

En 1999, Gregorio Ticona se convirtió en el primer alcalde indígena de una capital departamental. Formado en las bases de la Federación Departamental de Campesinos de Puno, Ticona fue previamente alcalde del distrito aimara de Pilcuyo (1900 – 1992) y alcalde provincial de El Collao (Ilave) en dos oportunidades (1993 – 1998). Aunque desde los años noventa la elección de autoridades locales de procedencia rural y lengua materna indígena no es excepcional a nivel distrital, aún sigue siendo limitado el número de candidatos con estas características que han ocupado la municipalidad provincia, especialmente de ciudades principales, o la presidencia regional (ahora gobernación).¹

Si bien el Perú es un país con una presencia importante de ciudadanos con características indígenas, como hablar una lengua materna distinta al español o conservar instituciones tradicionales, los estudios centrados en su participación política son relativamente limitados.² Esto responde, en parte, a la falta de un movimiento indígena similar a los observados en países como Ecuador y Bolivia, los cuales se convirtieron en actores relevantes de la política nacional de ambos países desde la década de los noventa y fueron los cimientos de partidos electoralmente competitivos (Yashar, 2005; Van Cott, 2007; Paredes, 2010; Madrid, 2012).

La ausencia de un movimiento nacional o de partidos indígenas ha dado paso a la predominancia de estudios de caso sobre la construcción de movimientos regionales con reivindicaciones étnicas o vínculos con organizaciones comunales (Durand, 2006; Pajuelo, 2007; Bellatín, 2014), experiencia de gestión de municipios con administración indígena (Dávila, 2005; Huber, 2008; Belli, Chávez y Ego-Aguirre, 2013) respuestas rurales a las

¹ Otro caso representativo es el de Julio Huaraca, electo alcalde de Andahuaylas en 2002.

² Sobre los criterios de categorización de la población indígenas ver la Guía de Aplicación del Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo. En 2007, de acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda, cuatro millones de ciudadanos en el Perú son hablantes de una lengua indígena.

industrias extractivas (Damonte, 2007, 2013; Quiñones, 2013)³ o el sistema de cuotas establecido en las elecciones subnacionales para las “comunidades nativas, campesinas y pueblos originarios” (Espinosa, 2011, 2012; CAJ, 2012; Paredes, en prensa)

El presente artículo busca contribuir a esta última línea de investigación. La literatura sobre la cuota electoral indígena, la cual establece la inclusión de al menos un 15% de candidatos indígenas en la listas a los Consejos Regionales y Municipales, ha estado centrada en la deficiencia de su diseño y procedimientos de aplicación. La crítica central a este mecanismo está relacionada a la posición que los partidos políticos asignan a los candidatos indígenas. Dado que no es un sistema de reserva de escaños, los partidos cuentan con la prerrogativa de seleccionar y colocar a los candidatos en el número que les resulta conveniente.

Esto ha dado como resultado que los candidatos indígenas ocupen los últimos puestos de la lista y/o sean “utilizados” para cumplir con las tres cuotas electorales: género, juvenil e indígena. De acuerdo con Córdova e Incio (2013) en las elecciones de 2010 hubo un 50% de concurrencia de las tres cuotas en por lo menos la mitad del total de listas participantes. De acuerdo con diversos autores, esto reduce notablemente las oportunidades de ser electos y tendría un efecto fraccionador del voto indígena (Dávila, 2005; Espinosa, 2012).

No obstante, ello pierde de vista que durante los años noventa no surgieron listas locales indígenas electoralmente relevantes (es decir, la coordinación política de los ciudadanos indígenas fue limitada) y, segundo, que la aplicación de la cuota indígena diverge en su capacidad para hacer efectiva la participación política indígena. Esto ha sido notable en las elecciones subnacionales del 2014, lo cual sugiere que las variables estrictamente institucionales no son suficientes para analizar este mecanismo ¿Por qué en algunas provincias son electos más candidatos a través de la cuota que en otras? ¿Qué factores explican la divergencia?

³ La literatura sobre “conflictos sociales” en torno a las industrias extractivas tiene un carácter más ambiguo. Aquí incluimos aquella que centra su análisis en zonas con presencia de propiedad colectiva de la tierra y un porcentaje significativo de hablantes de una lengua indígena.

El presente artículo argumenta que la inserción en el mercado laboral y la experiencia política previa de los candidatos permiten negociar una mejor ubicación en las listas y, consecuentemente, mayores posibilidades de acceso al cargo. En un contexto donde los partidos (tanto nacionales como regionales) se articulan como asociaciones temporales de políticos independientes, los activos personales de los candidatos indígenas son determinantes para negociar su inclusión en posiciones o “números” relevantes. Por otro lado, el nivel de educación de los candidatos no sería una variable determinante para atraer a las organizaciones partidarias.

El artículo se organiza de la siguiente manera. La primera sección analiza el papel de la etnicidad en la conformación de una serie de estrategias políticas a nivel subnacional, en el marco de la descomposición de los partidos nacionales y el auge del independentismo. La segunda sección presenta los resultados de la cuota indígena desde su implementación las elecciones Regionales y Municipales de 2006. Posteriormente, se presentan los resultados obtenidos a través del análisis de las hojas de vida y los resultados electorales de la cuota indígena en las últimas elecciones subnacionales. Finalmente, se presentan las conclusiones del estudio y sus implicancias teóricas.

I. Movimientos regionales, discursos identitarios y participación política indígena

La constitución de 1979 otorgó el derecho a voto a los analfabetos, lo que significó el voto universal de todos los ciudadanos, y el ingreso de los indígenas a la ciudadanía política.⁴ Un año después, en 1980 se inauguró un nuevo periodo democrático en el cual cuatro partidos reclamaron su espacio en el espectro político nacional: Izquierda Unida (IU), el APRA, Acción Popular y el Partido Popular Cristiano. No obstante, si bien estos partidos monopolizaron la oferta política en todos los niveles de gobierno durante una década, la profunda crisis económica y pobre desempeño de los gobiernos descompuso rápidamente sus

⁴ Los cinco departamentos que más incrementaron su porcentaje de votantes fueron Ayacucho, Huancavelica, Cusco, Apurímac y Puno, los mismo con los porcentajes más altos de ciudadanos con una lengua materna indígena.

estructuras y permitió el surgimiento de políticos independientes que abrieron el mercado electoral.

La caída de los partidos tradicionales, consolidada por Fujimori con el autogolpe de abril de 1992, dio paso a un fenómeno político que perdura hasta la actualidad: la formación de vehículos personalistas sin mayor grado de organización y la alta rotación de políticos independientes entre sus filas (Degregori y Meléndez, 2007; Zavaleta, 2014). Al igual que los partidos, las organizaciones de la sociedad civil como los sindicatos rurales o gremios de trabajadores se debilitaron drásticamente. El conflicto armado interno limitó los espacios de asociación en los andes (Yashar, 2005; Rénique, 2004) mientras que el cambio de matriz estructural golpeó duramente a los sindicatos laborales urbanos (Cameron, 1994).

Es posible que estas mismas condiciones limitaran el surgimiento de un movimiento indígena de presencia nacional, en contraste con Ecuador y Bolivia, donde la politización étnica constituyó uno de los fenómenos centrales de la década de los noventa (Yashar, 2005; Van Cott, 2007). En el Perú, las organizaciones indígenas no traspasaron su papel como actores secundarios sin coordinación entre sí o capacidad de movilización. Las organizaciones agraristas como la Confederación Campesina del Perú (CCP) – vinculada a la izquierda marxista – y la Confederación Nacional Agraria agonizaron en paralelo a los decretos que eliminaban las empresas públicas rurales y otorgaban la tierra a los campesinos indígenas (Rénique, 2004). Ninguna organización nueva – bajo los parámetros de la revaloración étnica – reclamó el espacio dejado en la sierra andina.⁵ En la Amazonía, la Asociación Interétnica de la Selva Peruana – AIDSESP y la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú – CONAP, aunque con un discurso étnico claramente definido, se mantuvieron ajenas a la dinámica política nacional.⁶

En el contexto de recentralización del poder llevado a cabo por el Fujimorato y la crisis de las instituciones representativas, la política en la periferia peruana se fragmentó y desvinculó

⁵ La CPP fue fundada en 1947, pero ganó especial relevancia en la década de los sesenta y ochenta, articulando la movilización a favor del otorgamiento de tierra a las comunidades indígenas (Rénique, 1991, 2004). La CNA, fundada en 1974 por el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, fue parte del intento del gobierno militar de organizar la sociedad rural y debilitar la CCP.

⁶ AIDSESP fue creada en 1980 como resultado de la asociación de un conjunto de federaciones étnicas, pero solo alcanzaría connotación nacional con las movilizaciones y lamentables sucesos de junio de 2009 en Bagua. Por su parte, CONAP se formó en 1987 como resultado de una escisión de AIDSESP.

de sus referentes nacionales. En un notable trabajo, Anahí Durand (2005) muestra que durante el periodo de colapso de los partidos, las autoridades comunales de la provincia de Angaraes (Huancavelica) vieron la oportunidad constituir un movimiento propio para postular al gobierno provincial. En alianza con una serie de profesionales urbanos de la capital de la provincia, el Movimiento Independiente de Campesinos y Profesionales ganó la elección municipal a su tercer intento en 1998, pero muy pronto “los profesionales” del movimiento desplazaron a los campesinos de la gestión local.

Si bien el estudio de Durand se centra en una sola provincia, brinda pistas importantes sobre el desarrollo de la política local de la sierra central durante el Fujimorato, y el conjunto de estrategias asumidas por los actores en este nuevo contexto. Sumado al independentismo y la formación de vehículos cortoplacistas, la autora argumenta que en ausencia de parámetros ideológicos, los políticos de Angaraes asumieron la revitalización de la identidad “anqara”, un discurso electoral que exaltaba el pasado prehispánico de la provincia.

En la amazonía, las federaciones indígenas impulsaron en Junín, Ucayali y Amazonas listas a nivel distrital con moderado éxito. Sin duda, la experiencia previa más importante de participación electoral y gobierno local había sido la del Consejo Aguaruna – Humbisa (CHA) en la provincia de Condorcanqui. Desde las elecciones complementarias de 1981 el CAH optó por presentar candidatos al gobierno distrital del Cenepa a través de lista locales que ganaron todas las elecciones distritales durante la década.⁷

Pero el impulso más significativo fue el Movimiento Indígena de la Selva Peruana - MIAP, formado por AIDSESEP, el cual presentó candidatos indígenas en Ucayali, Huánuco, Loreto, Amazonas y Pasco en las elecciones de 1993, 1995 y 1998. Sin embargo, el balance general de su desempeño electoral es modesto: si bien ganaron un tercio de los distritos donde postularon, solo fueron capaces de ganar una provincia de siete.⁸

⁷ El CAH controló el gobierno distrital hasta el año 2002 a través de diferentes membretes, incluido el MIAP. Entrevista personal con Danny Nugkuag, Lima 23 de mayo de 2015

⁸ El MIAP postuló una lista provincial en 1995 (Atalaya) y 6 en 1998 (Oxapampa, Coronel Portillo, Ucayali, Condorcanqui, Padre Abad y Atalaya) y solo ganó en una oportunidad. Llama la atención que de acuerdo con Dávila (2005) la introducción de la cuota indígena debilitara la articulación electoral del movimiento indígena, cuando sus mayores éxitos fueron dados en el nivel distrital, donde no se aplica el mecanismo.

El retorno de la democracia a inicio de los dos mil no fue acompañada de formación de partidos nacionales o el surgimiento de nuevos movimientos sociales (Levitsky y Cameron, 2003; Vergara, 2009). En la arena social, la movilización estuvo marcada por conflictos locales en torno a las industrias extractivas, disposiciones del gobierno central o la repartición del presupuesto en los niveles subnacionales (Arce, 2011; Meléndez, 2012) mientras que en la arena política el proceso de descentralización impulsado por el gobierno de Alejandro Toledo generó una ventana de oportunidades para el surgimiento de nuevas demandas periféricas, pero desarticuladas entre sí y que profundizó el divorcio entre la política nacional y subnacional.

En las elecciones subnacionales del 2006 los partidos fueron derrotados por los movimientos regionales, agrupaciones políticas de alcance departamental (De Gramont, 2010). Estos ganaron 18 de los 25 gobiernos regionales en disputa aquella elección, y su “liderazgo” se ha mantenido estable en este nivel: 19 de 25 en las elecciones de 2010 y 2014; mientras que en el nivel provincial su avances no se ha detenido, ganando 35% de los municipios en 2006, 60% en 2010 y 73% en 2014. Para De Gramont (2010) los movimientos regionales significaban la emergencia de partidos nacionales. Sin embargo, si bien estos cumplen con una definición mínima de partidos, los movimientos muestran las mismas debilidades organizativas que los partidos nacionales. Salvo algunas excepciones, carecen de base social, vida institucional entre los periodos de gobierno y se articulan como alianzas coyunturales que cuyo único objetivo es superar el periodo electoral (Zavaleta, 2014).

Asimismo, no cuentan con un perfil programático definido o reclaman la representación de un sector específico de la ciudadanía. Sin bien varios de estos buscan posicionar un nombre o símbolo relativo a las características de la región en la que compiten, estos se encuentra más vinculados a una estrategia comunicativa más que a una real propuesta política (Zavaleta, 2014). Como parte de esta estrategia, algunos movimientos han asumido nombres en lenguas indígenas o con alguna referencia étnica. Algo similar a lo que Madrid (2012) ha llamado “ethnic appeal” o Paredes (2010) conceptualiza como “la politización de lo indígena

a la peruana”: la utilización de elementos étnicos para construir una base electoral pero sin construir “mecanismo de representación formales en el sistema político” (2010: 228).⁹

Por ejemplo, en las elecciones de 2014, en Puno participaron los movimientos “Aymaras y Quechas Unidos e Integrados” – AQUÍ (gobierno regional 2007- 2010) y “Por las Comunidades fuente de Integración Andina – CONFIA; en Apurímac “Kallpa” y “Fuerza Campesina Regional” (ganador); en Huancavelica “Ayllu” (ganador) “Ayni”; en Ayacucho “Musuq Ñan” y “Qatun Tarpuy” y en Cusco Kausachun (ganador) “Inka Pachakuteq”, “Tawantinsuyo” y “Autogobierno Ayllu”.

Esta estrategia, presente sobre todo en las regiones andinas, traduce acaso un fenómeno social que Huber ha categorizado como “la eclosión de políticas de identidad” (2012). Como el caso de la identidad *anqara* en Huancavelica, el deterioro de los discursos clasistas habría generado las condiciones para surgimiento de identidades locales. Pionera de este tipo de fenómeno fue la provincia del Cusco, cuyo alcalde Daniel Estrada (un ex cuadro de IU) esgrimió un discurso político centrado el pasado de la ciudad como la capital del Tawantinsuyo, lo cual se tradujo en cambios en la infraestructura e iconografía de la ciudad.¹⁰

Diferentes trabajos han estudiados casos similares: Muñoz, Paredes y Thornp (2009) dan cuenta del surgimiento de la identidad *k’ana* en la provincia de Espinar (Cusco), Vilca (2011) analiza el “aymarismo” en el sur de Puno y Asensio (2013) detalla la construcción de la identidad *muchik* en dos departamentos de la costa norte: Lambayeque y La Libertad. No obstante la divergencia geográfica de los casos, los estudios coinciden en señalar que estos discursos han sido articulados por élites urbanas que, como expresa Asensio (2013:116), apelan a una diferenciación sobre la base de un supuesto *ethos* particular derivado del pasado prehispánico de la localidad, el cual puede ser atractivo tanto para las élites mestizas urbanas como para las comunidades rurales.

⁹ Ambos autores encuentran elementos étnicos en los discursos electorales de los candidatos Alberto Fujimori (1990), Alejandro Toledo (2000, 2001) y Ollanta Humala (2006, 2011). Una argumentación similar, centrado en la simbología indígena en la campaña electoral de Toledo el año 2000, puede ser encontrada en Pajuelo (2007: 108 – 113).

¹⁰ Estrada fue alcalde de Cusco en dos oportunidades (1984 – 1986; 1993 – 1995) Sobre su gestión y política identitaria ver Silverman (2008)

Naturalmente, existe cierto grado de divergencia en el involucramiento de organizaciones representativas del campesinado o de la población originaria en las expresiones políticas de este fenómeno. Por ejemplo, podríamos categorizar a los movimientos Kausachun e Inka Pachacutec en Cusco como casos tipo de agrupaciones principalmente urbanas que incorporan símbolos étnicos que apelan al pasado glorioso del imperio incaico pero sin participación directa de las comunidades indígenas rurales, mientras que Llapanchik en Apurímac o Autogobierno Ayllu en Cusco sí han contado con participación activa de sectores rurales organizados y un discurso que incorpora sus demandas sociales.¹¹

Más aun, Bellatin (2014) argumenta que la excepcionalidad de Autogobierno Ayllu se debe a la herencia organizativa de la sociedad política previa a los noventa, la cual articuló la acción colectiva de los campesinos de las provincias altas de Cusco en torno a la redistribución de la tierra, especialmente la Federación Departamental de Campesinos de Cusco (FDCC) y el desaparecido Partido Unificado Mariateguista (PUM). Sin embargo, a pesar de su mayor consistencia organizativa, sin alianzas con los núcleos urbanos principales o un candidato regionalmente viable, tienen severas dificultades para convertirse en actores relevantes dentro de la política regional.¹²

Por otra parte, no es posible afirmar que en las regiones y provincias de la amazonía haya surgido un fenómeno identitario vinculado a la etnicidad o el pasado histórico. Quienes reivindican un origen étnico – y los derechos derivados de este autoreconocimiento – son las comunidades nativas pertenecientes a los 50 pueblos indígenas o etnias de la amazonia.¹³ Sin embargo, luego de la experiencia del MIAP, ni AIDSESP ni CONAP han tenido una estrategia de involucramiento directo, mucho menos sistemático, en los procesos electorales.

¹¹ Un caso intermedio es el Movimiento Político AQUÍ en Puno. Formado por laicos de la Iglesia Sur Andina – en su mayoría profesionales urbanos (Wilca: 2014) – el movimiento postuló a la presidencia regional en 2014 al líder aimara Hugo Llano, quien fuera presidente de la Coordinadora Comunitaria de Organizaciones y Nacionalidades Quechuas y Aymaras (Meléndez, 2012:62). Sin embargo, la candidatura con un componente más claramente indígena fue la de Walter Aduviri por el membrete nacional Democracia Directa.

¹² Llapanchik logró ganar la presidencia regional de Apurímac el año 2006 con David Salazar como candidato, un empresario agroindustrial mestizo (Pajuelo: 2006), mientras en Puno el movimiento Poder Democrático Regional – formado sobre la base de la herencia organizativa del PUM y la Federación Departamental de Campesinos de Puno (Zavaleta, 2014; Wilca, 2014) logró ser un movimiento central en la política puneña durante las dos primeras elecciones regionales gracias al liderazgo de Alberto Quintanilla, ex diputado de IU proveniente de una de las familias de “notables” (hacendados) de la región.

¹³ Sobre los pueblos indígenas en ver la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios del Ministerio de Cultura: <http://bdpi.cultura.gob.pe/>

Ha primado la negociación o los emprendimientos políticos individuales de algunos de los líderes gremiales, quienes han sido candidatos a diferentes cargos de elección popular.

Por ejemplo, Alberto Pizango, ex presidente de AIDSESEP quién adquirió connotación nacional durante las movilizaciones indígenas del año 2009, fue candidato a la alcaldía distrital de Balsa Puerto (Loreto) por el movimiento Fuerza Loretana en 2014.¹⁴ En 2010, el también ex presidente de AIDSESEP Antonio Ivichi fue candidato a la presidencia regional de Madre de Dios por el movimiento Pueblos Unido de Madre de Dios y el ex vicepresidente de la Asociación, Robert Guimaraes, tentó el mismo cargo con el movimiento MINCA en Ucayali (Espinosa, 2011).¹⁵ En las elecciones de 2014 ningún líder indígena volvió a ser candidato a la presidencia regional y solo Joel Shimpukat – dirigente awajún – fue candidato a la vicepresidencia regional de Amazonas por el movimiento Todos somos Amazonas.¹⁶

Este breve recuento ilustra que, más allá de las notables diferencias entre las regiones andinas y amazónicas, el proceso de des-nacionalización del sistema de partidos y la descentralización política no han sido una ventana de oportunidad suficiente para un mayor involucramiento de representantes indígenas en los espacios de gobierno local o los gobiernos regionales. Acaso con la excepción de Puno (la región más indígena del Perú de acuerdo con Bourricaud) y las provincias altas de Cusco, la participación de representantes campesinos o indígenas en los consejos provinciales sigue siendo limitada.

La cuota indígena

En este contexto, la importancia de mecanismos de acción afirmativa no debe ser subestimada. La debilidad de las organizaciones rurales, sobre todo en los andes, y el limitado peso electoral de los ciudadanos indígenas en la Amazonía sugieren la necesidad de establecer herramientas que nivelen la desigualdad existente en el acceso a los cargos políticos basados en la etnicidad. Con la reformas constitucionales de 2001, al desarrollar la base normativa referida a los gobiernos regionales, se estableció una cuota destinada a

¹⁴ Pizango obtuvo el sexto lugar con 6% de los votos válidos.

¹⁵ Ambos obtuvieron el penúltimo lugar en sus respectivas regiones sin poder superar el 2% de los votos válidos. En 2014, Guimaraes fue electo regidor distrital de Yarinacocha (Ucayali).

¹⁶ En 2010, los dirigentes Guillermo Caño (ex presidente de la Asociación Regional de Pueblos Indígenas de la Selva Central – ARPI) y Miqueas Sanchoma (ex presidente de la Central de Comunidades Nativas de la Selva Central) fueron candidatos a la vicepresidencia regional de Junín (Espinosa, 2011).

garantizar porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de comunidades campesinas y nativas, y pueblos originarios en los consejos regionales y municipales.

Al desarrollar este mandato constitucional la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales y la Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales suprimieron el término “comunidades nativas”. Tal vez por este motivo, cuando en las elecciones del 2006 se inauguró la implementación de la cuota, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) determinó su aplicación en 11 regiones con presencia de comunidades nativas: Amazonas, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huánuco, Junín, Loreto, Madre de Dios, Pasco, San Martín y Ucayali. Consecuentemente, en las elecciones de 2010, se ratificaron estas mismas regiones, pero sobre la marcha de la elección se incluyeron las regiones de Ica y Moquegua, al aceptar una demanda de dos organizaciones locales que reclamaban el cumplimiento del mandato constitucional, el cual otorga el derecho a las comunidades campesinas.

Los resultados de ambas elecciones fueron mixtos. Para el 2006, de los 22 cupos asignados para la cuota en las consejerías regionales, lograron entrar 12 consejeros indígenas; y el año 2010 ingresaron 14 consejeros indígenas de los 28 cupos designados. Mal que bien, el porcentaje de efectividad bordeó el 50% en ambas elecciones. Cifras similares fueron obtenidas en el nivel provincial. El 2006 fueron elegidos 22 regidores indígenas de los 55 cupos asignados; y el 2010 se eligieron 33 indígenas de las 57 regidurías disponibles.

Tabla 1: Consejeros regionales indígenas electos por cuota (2006, 2010, 2014)

Número de consejeros electos			
Región	2006	2010	2014
Amazonas	2	2	1
Ayacucho	1	0	3
Cajamarca	1	3	2
Cusco	2	1	0
Huanuco	0	1	3
Ica	0	0	0
Junín	2	2	1
Loreto	1		0
Madre de Dios	0	1	0
Moquegua	0	0	2
Pasco	1	1	1
San Martín	1	1	0

Ucayali	1	2	1
TOTAL	12	14	14

Para las elecciones de 2014 el JNE, en coordinación con el Ministerio de Cultura, dispuso ampliar la cuota un conjunto de departamentos y provincias andinas. Utilizando la información de la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígena u Originarios, se estableció la cuota indígena en 18 regiones y 93 provincias, sumando a los departamentos de Ancash, Apurímac, Arequipa, Huancavelica y Puno. No obstante la ampliación del ámbito, los resultados mostraron una reducción en su efectividad en el nivel regional. De las 48 consejerías destinadas a cuota indígena, fueron electos 16, es decir, solo el 33% de las consejerías asignadas por este concepto fueron ocupados por candidatos indígenas. Esto se tradujo en que las regiones de Apurímac, Cusco, Huancavelica, Ica, Loreto, Madre de Dios, Puno y San Martín no contaran con representantes indígenas – al menos no electos por el mecanismo de cuota – en sus respectivos consejos regionales.

Tabla 2: Regidores provinciales indígenas electos por cuota (2006, 2010, 2014)

Número de regidores electos			
Región	2006	2010	2014
Ancash	-	-	12
Apurimac	-	-	10
Arequipa	-	-	1
Amazonas	4	7	
Ayacucho	0	0	16
Cajamarca	1	1	1
Cusco	1	5	22
Huancavelica	-	-	10
Huanuco	0	0	7
Ica	-	-	1
Junin	2	3	1
Loreto	0	6	3
Madre de Dios	2	3	2
Moquegua	-	-	2
Pasco	1	1	1
Puno	-	-	20
San Martín	2	2	2
Ucayali	1	5	3

Total	14	33	114
--------------	----	----	-----

Por otra parte, de los 171 regidores provinciales destinados a cumplir la cuota fueron electos 115, es decir, la efectividad bordeó el 67%, un aumento notable en relación a los años anteriores. Sin embargo, más allá de la variación en los rangos de efectividad en sí misma en ambos niveles de gobierno, la característica más resaltante de la aplicación de la cuota el año 2014 – elección en la cual por primera vez se incluyeron de manera consistentes provincias andinas – es el nivel de variación de la efectividad en ambas zonas geográficas. De los 115 regidores electos, solo 17% corresponde a provincias de la Amazonía con presencia de comunidades nativas, mientras el 83% corresponde a provincias de la serranía con presencia de comunidades campesinas. Esto también se observa en la proporción de los consejeros indígenas electos: solo 4 de 16 representan a alguna provincia amazónica.

Tabla 3: Rango de efectividad de la cuota indígena (2006, 2010, 2014)

	Rango de efectividad por años		
	2006	2010	2014
Nivel Regional	40%	58%	33%
Nivel Provincial	55%	50%	67%

La variación entre ambos “espacios” de aplicación del mismo mecanismo institucional es el fenómeno que despierta la pregunta central de la investigación ¿cuáles son factores exógenos asociados a un mayor nivel de efectividad de la cuota indígena? Si la existencia de “herencias organizativas” y bases preexistentes han sido importantes para la formación de movimientos regionales que, aunque excepcionales, representan las demandas de la población indígena ¿es posible extrapolar este argumento a los candidatos individuales? Es decir ¿aquellos candidatos con mayor respaldo organizativo tienen más éxito electoral? ¿Provincias con mayor densidad o presencia de organizaciones indígenas son más propensas a efectivizar los objetivos de este mecanismo de acción afirmativa?

Maritza Paredes (en prensa) parece apuntar en esta dirección. Si bien su trabajo está centrado en la divergencia en la calidad de la representación indígena a nivel provincial, esto le lleva

a analizar la conformación de las listas electorales y el proceso a través del cual se selecciona a los candidatos indígenas. Para la autora, la representación es “sustantiva” – vale decir, permite la canalización efectiva de las demandas de la sociedad – cuando las organizaciones de base en las cuales se encuentran insertos los representantes indígenas son más fuertes. A la inversa “cuando los niveles de organización indígenas de base son bajos, la representación indígena suele ser predominantemente no sustantiva o nominal.”

De este análisis – sustentando en el estudio de caso de cuatro provincias en Cusco y Madre de Dios – se desprenden lecciones útiles sobre la aplicación de la cuota indígena.¹⁷ Paredes concluye en las provincias donde la organización indígena es más fuerte se tiende a “contrarrestar los efectos perversos de la cuota”. Estos efectos o “incentivos perversos” serían resultado de su aplicación en la lista de candidatos (no en los escaños del concejo), lo cual genera una “instrumentalización” del mecanismo por parte de las agrupaciones políticas, las cuales incluyen candidatos indígenas a fin de cumplir con los requerimiento legales de inscripción pero sin establecer vínculos reales con sus organizaciones representativas. Ello, a su vez, deriva en que los candidatos indígenas sean colocados en los últimos puestos de la lista, los cuales tienen menores oportunidades de ser electos.¹⁸

Esta práctica de “relleno”, la cual ha sido denunciada en múltiples ocasiones por organizaciones como AIDSESP y CONAP, es sin duda uno de los limitantes principales para la participación efectiva de los candidatos indígenas, ya que vulnera los propios objetivos del mecanismo. En ese sentido, es pertinente apuntar al contexto en el cual se implementa la cuota. Como han argumentado diversos autores, las reglas formales pueden estar determinadas por factores sociales, culturales o incluso instituciones informales que

¹⁷ En 4 de las 3 provincias estudiadas se aplicó la cuota en las elecciones subnacionales 2010: Manu, Quispicanchis y Tambopata.

¹⁸ Una segunda crítica a la “cuota nativa” recogida por la autora y expresa previamente por otros trabajos (Espinosa, 2011; CAJ, 2012) es que generaría desincentivos para la coordinación electoral del movimiento indígena. Sin embargo, ello pierde de vista la cuota no se ha aplicado de manera homogénea en el territorio nacional, por lo que si la crítica fuese certera, hubiésemos sido testigos de mayor divergencia en su participación electoral a lo largo de los últimos años. Por otra parte, dado que la cuota solo se aplica en las instancias legislativas de los niveles regionales y municipales, también debiéramos esperar una mayor articulación electoral de las federaciones en los espacios distritales. No obstante, sobre todo en el ámbito amazónico (desde donde se han esgrimido estas críticas), la coordinación de la oferta electoral de candidatos indígenas se limita a los distritos de la selva central y el norte de Amazonas.

reconfiguran sus resultados esperados.¹⁹ Por supuesto – como apunta convincentemente Paredes – el nivel de organización es un factor social que influye tanto en la efectividad de la cuota como en la calidad de la representación indígena.

No obstante, es necesario dar un paso previo y prestar mayor atención a las características del sistema de competencia a nivel subnacional. Como fue expresado en la primera sección, las agrupaciones políticas en el Perú se organizan de manera coyuntural, por lo cual es infrecuente la presencia de cuadros leales que participen de manera recurrente en una sola organización. Por ejemplo, de las 25 agrupaciones políticas que ganaron la gobernación regional el año 2014, solo 3 habían postulado al menos un 50% de candidatos con experiencia previa en la organización al cargo de alcalde provincial (Levtisky y Zavaleta, en prensa).²⁰ Esto también se traduce el amplio margen de cambio partidario de los políticos. De acuerdo con los mismos autores, de los alcalde provinciales electos el año 2014, 167 (86%) ha pertenecido a dos o más partidos a los largo de su trayectoria electoral.

Resaltar la debilidad de las agrupaciones e institucionalización del transfuguismo es relevante porque los candidatos que ingresan a las listas por cuota no pueden ser ajenos a este contexto. En este tipo de articulaciones efímeras, la selección de candidatos se establece a través de negociaciones directas entre quienes lideran el movimiento y cuenta con la titularidad de la inscripción en el JNE y quienes buscan ser candidatos a alcaldes, consejeros o regidores. Como ha argumentado Zavaleta (2014) estas negociaciones están marcadas lo que autor ha denominado “valor de competencia” o el valor estimado de los políticos en el mercado electoral. Candidatos con una imagen pública, acceso a recursos monetarios, medios de comunicación o con una trayectoria de liderazgos social tendrán un valor de competencia más alto respecto a políticos menos conocidos o sin mayores activos.

Los candidatos indígenas no escapan de esta dinámica. En ese sentido, la “instrumentalización” de la conformación de las listas parece un problema que responde más a la ductilidad del sistema de competencia en general que a la aplicación de la cuota en sí

¹⁹ Una discusión al respecto puede ser encontrada en Helmke y Levitsky (2006).

²⁰ Los autores conceptualizan “experiencia previa” como la postulación anterior a cualquier cargo electo como candidato de las misma agrupación política.

misma. La lógica de las alianzas, marcada estrictamente por el calendario electoral, demanda candidatos electoralmente competitivos, con capacidad de aportar votos y recursos económicos durante el tiempo de campaña. Como argumenta Rozas (2012) la posesión de “recursos propios” es determinante para ingresar en la competencia electoral y construir una trayectoria política exitosa. Más aun cuando, como señalan Levitsky y Zavaleta (en prensa), el aporte de contribuciones económicas (cupos) por parte de los candidatos a los partidos es un práctica frecuente, sobre todo en los candidatos a instancias legislativas.

Desde una perspectiva centrada en los capitales de los políticos, pertenecer a una organización social sólida (sea indígena o de cualquier índole) - relevante en la vida política de la provincia – y mostrar una trayectoria en la dirigencia es un activo importante en el momento de negociar el puesto en la lista. Sin embargo, los candidatos indígenas pueden tener otros activos complementarios que vinculados a su formación profesional, ocupación laboral o su trayectoria electoral.

Para comprobar la influencia de la agencia individual como un factor importante en el éxito de los candidatos indígenas, se recogió información de las hojas de vida de todos los candidatos a regidores por cuota indígena en las elecciones del año 2014 (1572). Se recopiló información en tres variables a medir: educación, posición en el mercado laboral y experiencia política. La hipótesis inicial de este trabajo es que las personas con mayores niveles de educativos, inserción en el mercado laboral y experiencia política adquieren una mejor posición en la lista de candidatos, lo cual incrementa las posibilidades de triunfo. Las variables fueron operacionalizadas de la siguiente manera:

Tabla 4: Operacionalización de variables

Variables	Categorías		
	Alto	Medio	Bajo
Educación	Universitaria o técnica incompleta	Secundaria completa	Secundaria incompleta
Mercado laboral	Empresario – Comerciante /Funcionario público	Servidor público/trabajador dependiente en el sector servicios	Mano de obra no calificada

Experiencia política	Electo en al menos un cargo público	Postulación a cargos públicos sin éxito	Sin experiencia política
-----------------------------	-------------------------------------	---	--------------------------

En análisis arroja que de los candidatos indígenas hay un preponderante porcentaje que se desempeña como servidor público o como trabajador dependiente del sector servicios. Dentro de este conjunto se encuentran un gran porcentaje de profesionales en temas educativos y de salud. Por otro lado, juntando el número de candidatos que son parte de la mano de obra no calificada y los que no han declarado algún trabajo, tenemos un gran porcentaje de candidatos que no tendrían alguna actividad económica fija. Asimismo, un porcentaje mayoritario de los candidatos cuenta con un nivel educativo bajo (secundaria incompleta). Por lado contrario, menos de un 30% cuenta con estudios universitarios o técnicos, ya sea completos o incompletos. Por último, es casi nula la experiencia política que poseen los candidatos indígenas. Muy pocos tienen militancia en un partido, y son igual de pocos los que alguna vez ocuparon un cargo público.

Sobre la base de esta información se realizó una correlación simple (R de Pearson) para evaluar cuáles de estas variables afectaban, es decir tenían relación, con el éxito o fracaso electoral. Con esto buscamos verificar si la hipótesis sobre la capacidad de negociación individual sería una variable significativa. A continuación se muestran los estadísticos.

Tabla 5: Correlación entre el éxito electoral de los candidatos indígenas y las variables propuestas en la investigación

Pruebas de chi-cuadrado			
	Valor	gl	Sig. asintótica (bilateral)
Chi-cuadrado de Pearson Experiencia Laboral	49,675 ^a	3	<u>0.000</u>
Chi-cuadrado de Pearson Nivel Educativo	5,181 ^a	3	0.159
Chi-cuadrado de Pearson Carrera Política	19,994 ^a	3	<u>0.000</u>
N de casos válidos	1572		

Tal como lo demuestran las pruebas estadísticas, las personas con inserción en el mercado laboral y experiencia política tuvieron mayores posibilidades de triunfo electoral. Esto podría darnos pistas tales como que el haber ocupado un cargo público anteriormente o tener un puesto laboral de altos ingresos sería un buen elemento para la negociación con partidos y organizaciones políticas. Por lo tanto, lo anterior conllevaría a que tengan la posibilidad de ser ubicados en una mejor posición dentro de las listas partidarias para las elecciones, aumentando sus posibilidades de ocupar el puesto de consejero por “arrastre” de votos. Utilizando los gráficos anteriores, notamos que debido a la poca experiencia política y al reducido número de candidatos indígenas que son empresarios o funcionarios públicos; hay un muy bajo “valor de competencia”, lo cual se traduce en un bajo número de candidatos indígenas electos.

Por el otro lado, el factor educativo no es significativo para explicar el éxito electoral. Siguiendo la argumentación anterior, no sería un factor predominante para contar con mayor agencia frente a los partidos políticos. Si vemos el gráfico descriptivo del nivel educativo de los candidatos indígenas, hay un porcentaje alto que por lo menos tiene secundaria completa. Sin embargo, eso no ha permitido garantizar ni un 30% de las victorias electorales.

Estos resultados muestran que si bien el capital organizativo puede tener un papel importante para mejorar el desempeño de las organizaciones indígenas dentro de la lista de candidatos de las elecciones regionales; los activos personales de cada candidato indígena también tienen un impacto significativo en las negociaciones con los partidos y organizaciones políticas.

Conclusiones

Luego del análisis que hemos presentado líneas, cabe hacer una síntesis a manera de conclusión que nos permita reforzar la intención de este artículo.

En primer lugar, como reseñamos en la primera sección del artículo, consideramos que la participación política indígena continúa siendo limitada en los niveles regionales y provinciales. A pesar de un contexto de partidos políticos débiles; los representantes indígenas no han tenido una ventana de oportunidad suficiente para un mayor involucramiento en los espacios de gobierno local o los gobiernos regionales.

En relación al mecanismo de cuota, esta investigación plantea que el capital político individual es una variable significativa a la hora de explicar el triunfo político de un candidato indígena. Ante la pregunta sobre cuáles son los factores exógenos asociados a un mayor nivel de efectividad de la cuota indígena, en especial en el nivel provincial; hemos evidenciado que casi el 83% de los regidores provienen de comunidades campesinas. Por tanto, el nivel de organización indígena se vuelve una variable insuficiente para explicar el triunfo electoral.

Si bien los candidatos indígenas generalmente carecen de activos para negociar sus puestos en las listas con los partidos políticos, hay factores como la experiencia política y la solvencia económica que podrían visualizarse como un capital político atractivo en tiempos de elecciones. Esto podría explicar por qué la cuota tiene mejor alcance en las zonas andinas; lugares donde, gracias a la conectividad que ha habido históricamente con las ciudades, los candidatos cuentan en su mayoría de mayor solvencia económica y experiencia política previa.

Mediante la utilización de las declaraciones juradas de los candidatos, colgadas en la página web de INFOGOB se ha podido extraer la información de tres variables que explicarían el concepto de capital político individual: inserción en el mercado, experiencia política y nivel educativo. Los resultados de la correlación de Pearson demuestran que las dos primeras variables guardan relación con el triunfo electoral de un candidato indígena. Trasladando estos resultados a la realidad, es lógico pensar que debido a que la cantidad de candidatos indígenas con altos recursos económicos y con alta experiencia política es reducida, también lo será la cantidad que triunfa por un escaño.

Por último, insistimos en la profundización de futuras investigaciones que analicen los factores endógenos y exógenos que permiten una participación política más efectiva por parte las organizaciones indígenas. Si bien el mecanismo de cuota sufre distintas limitaciones para incluir representantes indígenas dentro de los puestos públicos en las consejerías regionales y provinciales, analizar meramente las perspectivas legales para mejorarla, reformarla o eliminarla no permite entender qué otros factores en el largo plazo podrían ayudar a aumentar la representatividad indígena.

Anexos

Ilustración 1: Ocupación Laboral de los candidatos a regidores indígenas

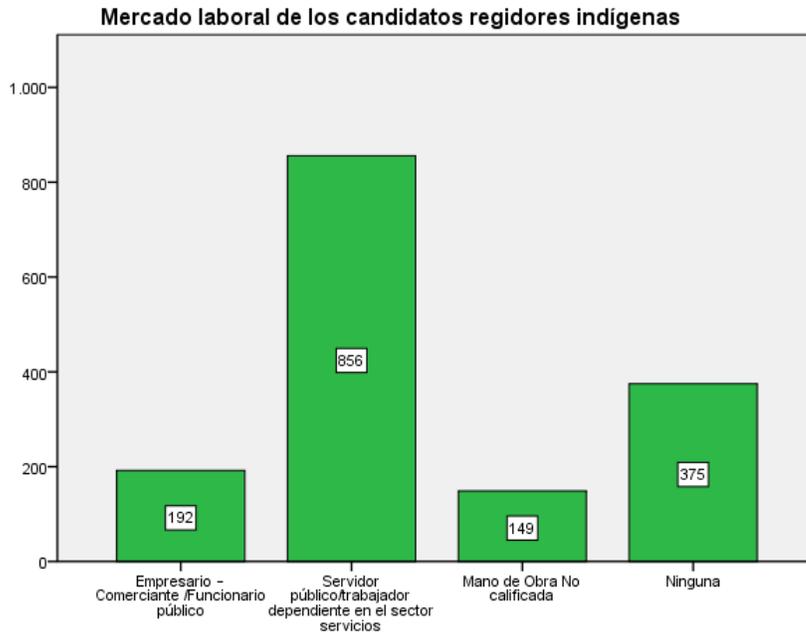


Ilustración 2: Nivel educativo de los candidatos regidores indígenas

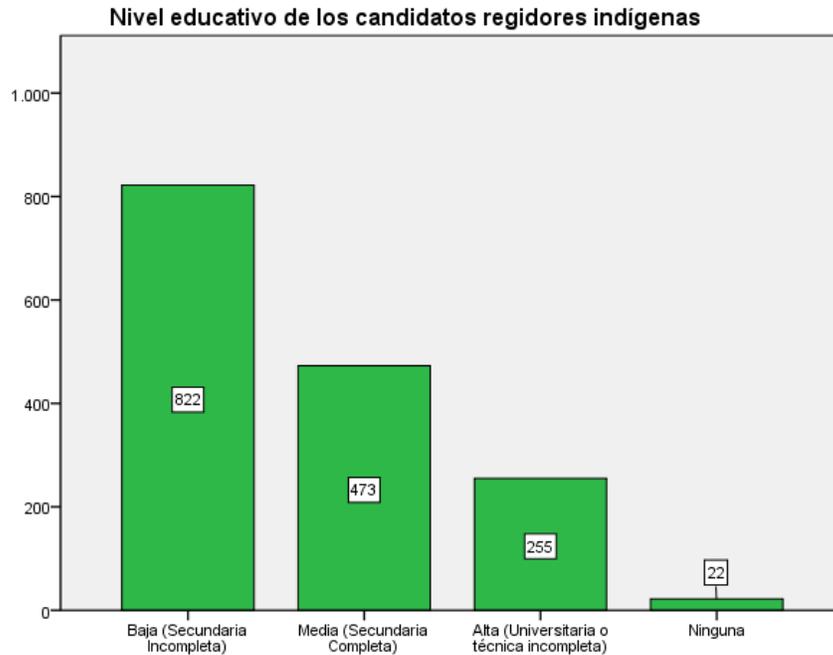


Ilustración 3: Experiencia de carrera política de los candidatos regidores indígenas

