

Vol. 8 N° 1 - 2023

NOMBRES

Revista Académica
del RENIEC



Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC)
Oficina de Formación Ciudadana e Identidad (OFCI)
Unidad de Investigación Académica y Publicaciones (UIAP)

Jr. Bolivia 109, Edificio Centro Cívico – Cercado de Lima
Página web: www.reniec.gob.pe
Todos los derechos reservados

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional N° 2014-10397

ISSN 2313-3465

Queda prohibida cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con la autorización de los titulares de la propiedad intelectual.

Cuidado de la edición:
Álvaro Maurial MacKee
Gerardo E. Burneo González
Giselli García Madrid

Equipo editorial:
Unidad de Investigación Académica y Publicaciones



CARMEN MILAGROS VELARDE KOECHLIN
Jefa Nacional

El presente texto ha sido elaborado por la
Oficina de Formación Ciudadana e Identidad

ROSA ISABEL FLORES ARÉVALO
Jefa de la Oficina de Formación Ciudadana e Identidad

LARS STOJNIC CHÁVEZ
Jefe de la Unidad de Investigación Académica y Publicaciones

ERIKA BURGER QUEZADA
Jefa de la Unidad de Formación Académica

Nombres, Revista Académica del Reniec

es una publicación semestral del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec). Fue fundada en el año 2013. Está dirigida a un público académico, servidores del Reniec, funcionarios de otras instituciones públicas y privadas, y todos los interesados en la temática registral y de identificación. Los artículos presentados en la Revista son de responsabilidad exclusiva de los autores y no tienen por qué reflejar la opinión del Reniec.

Cada artículo que se recibe es evaluado por el sistema peer review (arbitraje por pares).

DIRECTORA

Carmen Milagros Velarde Koechlin

EDITORA

Rosa Isabel Flores Arévalo

CONSEJO EDITORIAL

Guillermo Nugent Herrera
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Fernando Tuesta Soldevilla
Departamento de Ciencias Políticas
Pontificia Universidad Católica del Perú

Antonio Zapata Velasco
Departamento de Humanidades
Pontificia Universidad Católica del Perú

Juan Carlos Godenzzi
Departamento de Literatura y Lenguas Modernas
Universidad de Montreal, Canadá

Cristóbal Aljovín de Losada
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú

NOMBRES
REVISTA ACADÉMICA DEL RENIEC
 ISSN 2313-3465
 Volumen 8, Número 1: enero-junio 2023

Editorial.....	11
La identidad digital como derecho para la autenticación en las transacciones digitales Carmen Milagros Velarde Koechlin	13
El gobierno electrónico como elemento clave para la innovación y transformación digital en tiempo de crisis Alonso Estrada-Cuzcano	22
El gobierno peruano hacia la transformación digital: revisión de la legislación Henry Gabino Chávez Sánchez Walter Alfonso Espinoza Olcay	29
La participación de las mujeres en elecciones subnacionales en el Perú. Una mirada a las Elecciones Regionales y Municipales 2022 Jacqueline Minaya Rodríguez.....	43
El legado ‘chacha’ en la antroponimia del distrito de Yambrasbamba Michaela Ziemendorf Jairo Valqui Culqui.....	58
Exclusión social y carencia de Documento Nacional de Identidad Rodolfo Porras Oscátegui.....	80
Identidad, ciudadanía y derecho. Una reflexión desde las Humanidades Soledad Escalante Beltrán.....	96
Instrucciones para los autores.....	101

EDITORIAL

Nombres, Revista Académica del Reniec, presenta en esta oportunidad un conjunto de artículos que expresan una variedad de temas de investigación que se relacionan con el registro de la identificación y del estado civil.

La jefa nacional del Reniec, Carmen Velarde Koechlin, escribe sobre la identidad digital como derecho para la autenticación en las transacciones digitales. Explica el desarrollo y beneficios del Documento Nacional de Identidad Electrónico (DNle) y reflexiona sobre su uso como documento de identificación digital. Asimismo, reflexiona sobre otras formas de identidad digital y la necesidad de su protección, siempre en conjunto con la protección de datos personales.

El bibliotecólogo Alonso Estrada-Cuzcano expone sobre el gobierno electrónico como elemento clave para la innovación y transformación digital en tiempo de crisis. Se analizan las Cumbres para la Sociedad de la Información realizadas entre los años 2003 y 2005 en las cuales se trazó el Plan del Milenio. Estrada Cuzcano señala que muchos de los objetivos trazados no se han cumplido y ello dificultó el fortalecimiento de un gobierno electrónico (e-government) eficiente en tiempos de crisis (pandemia de la Covid 19).

Los bibliotecólogos Henry Chávez Sánchez y Walter Alfonso Espinoza Olcay analizaron la legislación peruana desde el año 2001 hasta la actualidad en el tema de la transformación digital, el gobierno electrónico y su proceso de implementación en la administración pública para mejorar los servicios hacia la ciudadanía. Se concluye que en la legislación correspondiente a la transformación digital (2020-2023), el 40 por ciento se refiere a decretos ley, pero su implementación no se realiza en el tiempo planificado o programado. Este aspecto se ha mejorado en tiempos de la COVID 19, sin embargo, falta fortalecer los procesos.

En el plano electoral, la socióloga Jacqueline Minaya Rodríguez muestra cómo se desarrollaron las Elecciones Regionales y Municipales 2022 en lo referente a la participación de las mujeres en el nivel subnacional y observa algunos avances y desafíos dado que en dicha contienda electoral se aplicaron por primera vez la paridad y la alternancia en los niveles subnacionales.

De otro lado, la antroponimia es el estudio de los nombres propios de las personas en cada lengua y cultura. En el caso peruano, cada pueblo indígena nos proporciona un conjunto de nombres propios que es estudiado por la lingüística. En esta oportunidad, los lingüistas Michaela Ziemendorf y Jairo Valqui han estudiado el legado ‘chacha’ en la antroponimia del distrito de Yambrasbamba, provincia de Bongará, departamento de Amazonas, y presentan la continuidad de apellidos de filiación ‘chacha’ desde la colonia temprana hasta la actualidad, ello a partir de la revisión de la documentación histórica. La comparación del registro actual de apellidos del distrito con la documentación colonial demuestra que se han conservado varios apellidos ‘chachas’, entre ellos los de los caciques de los repartimientos.

El docente y abogado Rodolfo Porras Oscátegui investiga la relación entre la exclusión social y la carencia del documento nacional de identidad en la población indocumentada del Distrito de Pampas, Provincia de Tayacaja, departamento de Huancavelica. Los resultados demuestran que a las personas

que no cuentan con el Documento Nacional de Identidad del distrito de Pampas se les restringe el acceso a servicios básicos de educación, salud, programas sociales, mercado laboral y al ámbito político, generándoles exclusión social. Por otro lado, las personas indocumentadas experimentan la estigmatización social debido a que tienen dañada su identidad personal, siendo personas invisibles para el Estado.

Finalmente, la filósofa y docente Soledad Escalante Beltrán reflexiona sobre la relación entre la identidad, la ciudadanía y el derecho. La identidad y la ciudadanía son conceptos estrechamente ligados con el derecho de registro de las personas en un Estado. Escalante analiza estos conceptos para indagar qué tipo de relación pueden hilvanar las peruanas y los peruanos con lo ciudadano y lo identitario cuando el derecho es antecedido por la lógica del mercado.

Esperamos que este número de Nombres sea de su agrado.

La identidad digital como derecho para la autenticación en las transacciones digitales

Digital identity as a right for authentication in digital transactions

Carmen Milagros Velarde Koechlin

Resumen

La pandemia ocasionada por la Covid-19 significó en el mundo un desarrollo acelerado del comercio electrónico y del gobierno electrónico. Ante la cuarentena decretada en la mayoría de los países como estrategia para controlar el virus, las organizaciones públicas y privadas se vieron obligadas a generar sistemas informáticos y aplicativos que ayudaran a la adquisición de bienes y acceso a servicios de forma virtual. No obstante, para ello, era indispensable conocer a la persona que adquiriría tales bienes y servicios, como también conocer la identidad del vendedor o servidor público detrás de tal tecnología que atendería el pedido. Con ello, la identidad digital ha cobrado mayor relevancia. En los países del *civil law*, la aparición del Documento de Identidad Electrónico ha sido una forma de acreditar la identificación de las personas en cualquier transacción virtual en entidades públicas o privadas. En el presente artículo se explica el desarrollo y beneficios del Documento Nacional de Identidad Electrónico (DNle) y se reflexiona sobre su uso como documento de identificación digital. Asimismo, se reflexiona sobre otras formas de identidad digital y la necesidad de su protección, siempre en conjunto con la protección de datos personales.

Palabras clave: Identidad digital, transacciones digitales, Documento Nacional de Identidad Electrónico, protección de datos personales.

Abstract

The pandemic caused by Covid-19 meant an accelerated development of electronic commerce and electronic government in the world. Given the quarantine decreed in most countries due to the pandemic, public and private organizations were forced to generate computer systems and applications that would help to acquire goods and access services virtually. However, for this, it was essential to know the person who acquired goods and services, as well as to have the security of the vendor or public official behind such technology that would attend to the order. With this, digital identity has become more relevant. In civil law countries, the appearance of the Electronic Identity Document has been a way of accrediting the identification of people in any public or private virtual transaction. This article explains the development and benefits of the Electronic National Identity Document (DNle) and reflects on its use as a digital identification document. Likewise, it reflects at the end on other forms of digital identity and the need for its protection, always in conjunction with the protection of personal data.

Key words: Digital identity, Digital transactions, Electronic National Identity Document, Protection of personal data.

Introducción

La pandemia, ocasionada por la Covid-19 desde el año 2020 y la cuarentena que la mayoría de países estuvo obligada a acatar, exigió a su vez el desarrollo del comercio electrónico. Las personas, al no poder salir de sus casas o hacerlo sólo por horas o por actividades específicas para evitar el contagio, comenzaron a utilizar las tecnologías de la información y comunicación (TIC) para adquirir sus bienes y servicios. El comercio electrónico se vio impactado de un momento a otro y la gran mayoría de negocios tuvo que migrar a esta modalidad comercial para exponer sus productos y servicios y llevarlos hasta las casas vía delivery. Igualmente, la administración pública se vio exigida de crear canales digitales para atender las demandas ciudadanas. En su mayoría, las instituciones públicas crearon correos electrónicos para actuar como receptores de documentos que remitían los ciudadanos. Algunas entidades constituyeron la denominada Mesa de Partes Virtual que era un sistema que permitía remitir documentos a la institución pública y obtener un cargo de recepción del mismo, así como la posibilidad de hacerle seguimiento a la evaluación, hasta recibir una respuesta final.

En todos estos trámites, fueran de comercio electrónico como de gobierno electrónico, uno de los temas que se han debatido ha sido el de la identidad de quienes solicitan los bienes o servicios, así como la identidad de quienes los ofrecen. Por eso, el presente artículo debatirá la existencia de la identidad digital y cómo puede probarse, destacando la existencia del documento de identificación electrónico. Asimismo, se reflexionará sobre otras formas de identidad digital y la necesidad de su protección, siempre en correspondencia con la protección de datos personales.

El derecho a la identidad expresado en los documentos de identificación y los datos personales de los ciudadanos

Guerrero (2020, p. 5) precisa que en los países regidos por el derecho continental “existen entidades que operan bases de datos centralizadas” y que tienen a su cargo los procesos de identificación de la población; contrario a los países regulados por el *Common Law*, que cuentan con varias instituciones que desarrollan, cada una, un proceso de identificación.

Los países regidos por el *Civil Law* cuentan con Constituciones que reconocen el derecho a la identidad, prerrogativa que, desde una concepción amplia, engloba al derecho a la nacionalidad, a una lengua de origen, a conocer a los progenitores, a tener un nombre y distintas aristas más, relacionándolo incluso al derecho a elegir y practicar una religión o el derecho a elegir una orientación sexual. Todos estos aspectos están vinculados a un derecho a la identidad que se va desarrollando con el crecimiento de la vida en sociedad. Pero el derecho a la identidad tiene una perspectiva personal cuando está referido a los datos personales básicos que contribuyen a que una persona sea distinguida de otra y pueda asegurarse que él o ella es quien dice ser.

Rubio (2010, p. 34) cita una de las sentencias del Tribunal Constitucional Peruano que conceptualiza al derecho a la identidad como “aquel que tiene todo individuo a ser reconocido estrictamente por lo que es y por el modo cómo es. Vale decir, el derecho a ser individualizado conforme a determinados rasgos distintivos, esencialmente de carácter objetivo (nombres, seudónimos, registros, herencia genética, características corporales, etc.) y aquellos otros que se derivan del propio desarrollo y comportamiento personal, más bien de carácter subjetivo (ideología, identidad cultural, valores, reputación, etc.)”.

El concepto anterior destaca dos divisiones del derecho a la identidad personal: a) la identidad estática, y b) la identidad dinámica. La primera está relacionada con aquellos datos personales que distinguen

a una persona de los demás, incluyendo los nombres y apellidos, el lugar y fecha de nacimiento, el nombre del padre y de la madre, el nombre de los hermanos, talla, sexo, color de piel, color de cabello, imagen del rostro, huellas dactilares, tono de voz; mientras que la segunda opción atañe a las ideas y creencias personales, políticas, de orientación sexual, elección de valores y toda aquella influencia social y cultural que afecta el desarrollo de la personalidad (Fernández Sessarego, 2001).

Las instituciones encargadas de registrar los datos personales para facilitar los documentos que acrediten la identidad –documentos de identificación denominados como Documento Nacional de Identidad (DNI), cédula de identidad personal u otros similares según el país de emisión– reúnen en su mayoría datos de identidad estática que no deberían variar con el tiempo. Si hubiese algún cambio en ello, requerirá de la actualización de la data para mantener la vigencia del documento de identificación.

El primer documento de identificación emitido es el acta de nacimiento que acredita el nombre completo de una persona, además de los datos referidos a los progenitores, fecha y lugar de nacimiento y el reconocimiento parental, iniciando la vida jurídica. Toda esta información ingresa también a una base de datos y, trabajada con big data, permite la elaboración de árboles genealógicos, entroncando a las familias. En el Perú, por ejemplo, las bases de datos de registros civiles, específicamente los datos de las actas de nacimiento son utilizados para generar los reportes de vínculos de parentesco solicitados por la Fiscalía de la Nación en sus investigaciones sobre delitos de corrupción y lavado de activos.

Luego del acta de nacimiento, el siguiente instrumento de identificación es el Documento Nacional de Identidad (DNI), en el cual se complementan los datos del nombre, fecha y lugar de nacimiento, con datos de los progenitores, imágenes del rostro –a través de una fotografía– e imágenes de las huellas dactilares, así como la dirección domiciliar y, de ser mayor de edad, la imagen de la firma manuscrita. A este título de identidad se le añade un número determinado que será el código único de identificación de la persona en su país, código que será utilizado durante toda su vida civil.

El trámite de dicho DNI implica recolectar mayores datos que aquellos que se reflejan en el documento mismo, pero que quedan en la base de datos institucional y sirven para aplicar otras formas de reconocimiento de la identidad. Por ejemplo, en los casos de adultos mayores que acuden al banco o a una notaría, la identificación biométrica ha mostrado fallas al no poder capturar la huella para su comparación con la albergada en el registro de identificación. Ello ocurre debido al desgaste de las huellas digitales a lo largo del tiempo o al uso de químicos o daño de las manos debido a sus profesiones. Para continuar el proceso de acreditación de la identidad de estas personas, puede pasarse al uso de identificación basado en la historia biográfica, que implica que la persona debe contestar preguntas relacionadas con su identidad y cuyas respuestas están en la base de datos mas no en el DNI. Ello ocurrirá si no puede aplicarse la identificación por reconocimiento facial, tecnología de identificación que se viene utilizando más asiduamente desde hace algunos años.

Otro documento de identificación que es utilizado por los nacionales de un país para moverse en el extranjero es el pasaporte, el mismo que contiene datos similares al DNI, como, por ejemplo, el nombre, lugar y fecha de nacimiento y un número de identificación.

Son estos los instrumentos de identificación utilizados en los países del *Civil Law*. Países del *Common Law*, como los Estados Unidos, utilizan como instrumento de identificación la licencia de conducir o cualquier otro documento que permita relacionar a la persona que lo porta, con su rostro (imagen) y el nombre.

Sobre la identidad, la identidad digital y su expresión a través de un documento de identidad electrónico

Allende (2020, p. 9) señala que en una persona “la identidad abarca desde características físicas, género, información biométrica o experiencias, hasta pertenencias, diplomas o propiedades. Por lo tanto, podríamos decir que existen infinitos atributos que conforman la identidad de una persona y la mayoría de ellos se encuentran en constante cambio y evolución. (...) Resulta casi imposible recopilar o enlistar todos estos atributos al mismo tiempo o en un único lugar. Sin embargo, sí podemos reunir subconjuntos determinados y acotados de atributos que sean lo suficientemente exclusivos como para ser diferentes de los de cualquier otra persona, lo que los hace únicos. Ser capaces de definir, recopilar, presentar y verificar estos subconjuntos de manera estandarizada permite a los seres humanos no solo tener una identidad, sino también poder probarla ante terceros, es decir, autenticarse”.

El término “autenticarse” resulta vital hoy en día, pues de acuerdo con el mismo autor, la persona requiere convencer a terceros de que es quien dice ser, es decir, “ser reconocida de manera confiable en base a un conjunto de identificadores y/o atributos”. Estos atributos de identificación se plasman hoy en día en documentos como los pasaportes, documentos nacionales de identificación, licencias de conducir, carnet tributario, u otros. “La autenticación es el proceso que usan las empresas para confirmar que solo las personas, servicios y aplicaciones adecuados con los permisos correctos pueden acceder a recursos de la organización” (Microsoft, 2023).

Pero en la sociedad digital, una sociedad que involucra la vivencia presencial con trámites desarrollados a través de las TIC y que cada vez se incrementan más, surge la necesidad de una identidad digital que Allende (2020, p. 12) define como “un conjunto finito de atributos que permite a una persona, animal, cosa o proceso, ser identificado como único y probar su identidad frente a terceros electrónicamente”. Añade, además, que “la verificación de la identidad digital presenta algunos desafíos como, por ejemplo, el hecho de que ya no sea posible comparar visualmente las características físicas de un individuo con las de un documento oficial de identidad para verificar quién es”.

Esta situación se basa en que, en los últimos tiempos, la sociedad digital ha dado mayor importancia a los datos y a la posibilidad de corroborar su igualdad atendiendo a la propia base de datos que los contiene. Así, si quisiéramos corroborar la identidad de una persona, además de verificar su documento de identificación, se tendrá como insumo principal conectarse a la base de datos que contiene sus registros biométricos para comparar con sus huellas digitales o reconocimiento facial si aquella persona es quien dice ser.

De otro lado, la identidad digital se ha destacado también en los últimos años a raíz de la existencia de documentos de identificación electrónicos que incluyen un chip con datos criptográficos relacionados con la persona y el uso de datos biométricos para reconocerla. Estas tarjetas de identidad pueden también ser leídas por una lectora de código de barras o una lectora de tarjeta inteligente. Los documentos de identificación electrónicos actuales, incluso, funcionan con un sistema “wireless” y se han resaltado como la base para cimentar el gobierno digital Estado-Ciudadano.

Ha sido la relación con las tecnologías de la información y comunicación por lo que estos documentos de identificación electrónicos se han considerado parte del derecho de las tecnologías, resaltando la posibilidad de recoger datos personales del ciudadano, procesarlos y compartirlos con distintas entidades – sean públicas o privadas – que requieran verificar la identidad personal. No obstante, esta predominancia digital no debe relegar el verdadero fin de la emisión de los documentos de identificación: el goce y ejercicio del derecho a la identidad personal; derecho cuyas esferas se contemplan desde el derecho privado como parte del derecho de las personas.

Entonces, resulta oportuno destacar que los documentos de identificación, sean convencionales o electrónicos, están relacionados con la capacidad de ejercicio del derecho a la identidad de las personas, toda vez que incluyen sus datos personales, desde el nombre y apellidos, fecha de nacimiento e incluso data familiar, entre otros datos que pudieran variar según el país; por ejemplo, si la persona presenta algún tipo de discapacidad o si pertenece a un pueblo originario.

Resaltamos además que los documentos de identificación electrónicos, con ayuda de la tecnología, no funcionan solos, sino que se apoyan en una base de datos que contiene la data personal de todos los habitantes de un país y, dentro de esa data, se destaca información personalísima que distingue a un ciudadano de otros. Nos referimos, por ejemplo, a la fotografía del rostro, las imágenes de las huellas digitales e incluso, en algunos casos, imágenes del iris ocular. En otros casos, se incorpora al documento de identificación electrónico el certificado digital (utilizado para la firma digital ciudadana) y la clave secreta del usuario que activa dicho certificado. Todos estos datos resultan personalísimos y varían también con el tiempo, ya sea por cambios físicos o desgaste de las huellas digitales, por vencimiento del certificado digital o cambio de clave.

Toda esta información facilita que hoy en día las personas puedan autenticarse en servicios públicos o privados (como los servicios bancarios o notariales) con su clave secreta, con la identificación biométrica por huella dactilar o con el reconocimiento facial.

El documento nacional de identidad electrónico como instrumento actual de la identidad digital

Veliz (2015, p. 93) ha definido a la identidad electrónica como aquella que se “sustenta en mecanismos o procesos electrónicos. Hablamos de una identidad digital que a diferencia de la anterior admite y posibilita una correcta identificación de manera indubitable y confirma y acredita la identidad de las personas (...), así como, de ser el caso, facilita su vinculación jurídica con actos o manifestaciones de voluntad contenidos en un determinado mensaje de datos o documento electrónico o similares (piénsese, por ejemplo en el mero ingreso a portales Web donde la confirmación de la identidad o autenticación puede tener connotaciones jurídicas)”. Con base en ello, entendemos que la identidad digital está referida a la acreditación de la persona en entornos digitales, es decir, colocar una contraseña o clave que le permita autenticarse, certificar que es quien dice ser a pesar de estar detrás de una pantalla y realizar transacciones en el ciberespacio. “Una transacción electrónica es una operación o actividad que supone el intercambio de información o datos en formato digital para conseguir un objetivo específico, habitualmente con implicaciones económicas” (Signaturit Group, 2023).

Para realizar estas transacciones, en un ámbito presencial, se requería un signo que identificara a la persona y ese era el documento de identidad en papel. La persona se ataba al contenido de un documento y de las obligaciones contenidas en él a través de su firma manuscrita. Pero aparecieron las firmas electrónicas como signos para identificar a las personas en Internet, ya sea a través de contraseñas, a través del uso de firmas hash o el uso de certificados digitales, estos últimos utilizando métodos criptográficos y con la certificación de un tercero emisor de dicho certificado.

Así, algunos países consideraron emitir un DNI que incluyese no sólo la firma manuscrita, sino un certificado digital que permitiese la emisión de una firma digital y, con ello, la autenticación de la persona en los trámites virtuales. Para portar el certificado digital, el DNI debía contener un chip; es así que aparece el DNI electrónico (DNle). Cueva et al. (2015, p. 201) destacan que el DNle fue adoptado por países como Austria (2000), Finlandia (2000), Italia (2001), Estonia (2002) y Bélgica (2003). Actualmente, también tiene vigencia en España.

En el caso peruano, además de contar con el certificado digital, el DNle lleva en su chip “almacenadas en una zona segura de su memoria las plantillas biométricas correspondientes a las huellas dactilares de los dedos (índice derecho e izquierdo del titular del documento), posibilitándose así el contrastarlas con las de la persona que porta el documento, de manera tal que se produzca su validación positiva o rechazo. La comparación se produce dentro del chip, por lo que las plantillas biométricas no quedan expuestas en ningún momento. El diseño del DNle contempla que con posterioridad puedan incorporarse en su chip aplicaciones o datos adicionales. De esta manera sus funcionalidades serían aún mayores” (Cueva et al., 2015, p. 206).

Esta última afirmación implica que podría colocarse en el chip la imagen del rostro de la persona para que también pueda ser comparada mediante el reconocimiento facial.

Entonces, el DNle abre un camino para que el portador de tal documento pueda facilitar a las autoridades u otros autorizados su identificación y corroborar que él o ella es quien dice ser, tomando sus huellas dactilares y verificando la coincidencia de estas con aquellas que se encuentran en el chip. Igualmente, puede compararse esa identidad cuando se solicite al titular del DNle suscribir un documento con su firma digital. Sólo la colocación de la clave conocida por el portador del documento afirmará que él o ella es quien dice ser.

La importancia del DNle se está enfocando en la tecnología y su capacidad de autenticación y comparación de datos biométricos, resaltando además la inversión en nuevas formas físicas del documento de identificación. Por ejemplo, países como Estonia están utilizando ya un DNI digital que se puede portar en el teléfono móvil al que se conoce como DNI digital. Colombia ha elaborado un aplicativo digital que permite a sus ciudadanos, a través del reconocimiento facial, acceder a su DNI digital, el que incluso ha permitido a los ciudadanos portadores de esta modalidad de identificación, emitir su voto en las últimas elecciones congresales y presidenciales. En Argentina, la Secretaría de Modernización de la Nación creó el App Mi Argentina que permite ver el DNI Digital y acreditarse con el mismo, además de poder visualizar los títulos de propiedad de los vehículos a nombre de la persona, su carnet de vacunación contra la Covid-19 e incluso los carnets de vacunación de sus hijos.

No obstante, la recolección de la data personal en bases de datos de entidades públicas y sus posibilidades de procesamiento, sumado a las corrientes de gobierno digital para que las entidades cuenten con interoperabilidad para compartir datos de los registros públicos y consideren el enfoque de datos abiertos, ha conllevado a que se esté exponiendo la data personal, haciendo que el gobierno digital considere, como ocurre en el Perú, que los datos personales sean compartidos de forma gratuita en todo el Estado sin tener un sustento sobre el uso de los mismos y las posibles filtraciones de dicha información, exponiendo a los ciudadanos a ser víctimas de delitos de usurpación de identidad.

Esto se suma a una dispersión normativa sobre la recolección de datos biométricos, sobre todo en América Latina. Ello permite que distintas empresas públicas y privadas puedan recolectar datos biométricos y utilizarlos constantemente. Se añade a esto una discusión sobre si el reconocimiento facial debe ser aprobado oficialmente o prohibido por invadir el derecho a la privacidad de la persona. Redes sociales como Facebook utilizan el reconocimiento facial para avisar a un usuario que ha aparecido una fotografía suya que ha sido colocada por un tercero, a fin de que uno decida etiquetarse o no.

Es importante destacar que la identidad digital conlleva el derecho a la protección de los datos personales referidos a los atributos de la identidad. Si bien toda persona tiene el derecho y decisión sobre el uso de sus datos personales, en el caso de la creación de registros de identificación, estos tienen por ley la posibilidad de poder compartir o utilizar la data sin necesidad de consentimiento, ya que la ley brinda

un marco legal del uso de esta data para desarrollar políticas públicas. No obstante, eso no significa que los diseños de dichos registros –que se expresan a través de bases de datos– dejen de incluir desde su diseño la protección de los datos personales y el sistema de seguridad de la información.

Los DNI electrónicos cuentan no sólo con un chip que incluye un certificado digital para que los ciudadanos firmen digitalmente, sino también con determinadas características que lo hacen un documento seguro: la tarjeta es de policarbonato, presenta una plantilla de huella dactilar, antena inalámbrica y tecnología Near Field Communication–NFS que permite la comunicación inalámbrica entre dos dispositivos cercanos. Esta tecnología se encuentra en los teléfonos móviles inteligentes y también aplica las normas de la Organización de Aviación Civil Internacional – OACI / ICAO para la identificación y el almacenamiento biométricos de datos.

En otros casos, el documento de identidad utiliza la tecnología contactless denominada Quick Response Barcode, conocida como Código QR o códigos de respuesta rápida. Este es el caso del documento de identidad de Honduras.

Los Estados están evaluando cada vez más el uso de documentos de identidad electrónicos para generar con ello el exosistema del gobierno digital, es decir, ofrecer aplicativos y servicios digitales en donde el ciudadano o ciudadana se autentique con su DNle e incluso que pueda utilizarlo para activar billeteras electrónicas.

Otras facetas de la identidad digital

Hemos destacado cómo los gobiernos han generado el concepto de identidad digital apoyados en el uso del DNle y la recopilación de datos personales biométricos de sus ciudadanos que les permitan autenticarlos. Sin embargo, este concepto resulta restringido si tomamos en cuenta la vida digital actual.

Las personas participan de las redes sociales. Así, encontramos en Facebook, Twitter, Instagram o LinkedIn mucha actividad. Las personas conforman grupos, crean sus redes de contacto y participan con opiniones y haciendo conocer mucha información sobre su vida en estos ámbitos digitales. Pero para participar existe un requisito: abrir un perfil de usuario en la red. Ese perfil se crea colocando datos personales o datos con los cuales la persona se sienta identificada. Así, se puede colocar el nombre completo o un alias con el cual la persona será conocida. Por ejemplo, @Pontifex es el nombre de usuario de Twitter de la cuenta del Papa Francisco, un nombre de usuario o alias que está más bien relacionado al cargo antes que a su nombre.

Esta situación se presenta porque en la vida digital existe el debate entre el anonimato versus la identificación real. Las personas tienen el derecho de elegir sus nombres de usuarios considerando aquellos con los que mejor se sientan identificados. Incluso, al colocar una fotografía en su perfil, pueden no utilizar la de su rostro, sino elegir la imagen de un paisaje o una letra.

También tenemos la existencia de nombres de dominio, los cuales permiten que una persona –natural o jurídica– sea ubicada en Internet. Los nombres de dominio no son propiedades, sino que sobre ellos existe la posesión por un período determinado y contribuyen a que uno pueda enlazar con él su sitio Web o un correo electrónico. Ayudan a que la persona tenga mayor presencia en la red. Por ejemplo, sergiodalma.es es el nombre de dominio con el cual se puede ubicar el sitio web del cantante del mismo nombre.

Pero los nombres de dominio que en realidad son códigos alfanuméricos para ubicar un punto concreto o lugar en Internet, son la expresión de ese conjunto de números en palabras para que sean más recordables. Su emisión depende de una organización que los crea y regula, como es la Internet Corporation for Assigned Names and Numbers – ICANN. Sin embargo, ICANN ha reconocido que existen personas naturales o jurídicas que pueden tener mayor derecho sobre un nombre de dominio y por ello ha creado una política de resolución de conflictos de nombres de dominios para que se pueda sustentar ese mejor derecho y la posible afectación ocasionada porque el nombre de dominio esté en manos de un tercero.

Pero la vida digital también nos propone otros casos de uso de la identidad para autenticarnos en entornos digitales. Es el caso de los teléfonos móviles que inicialmente proponen al titular de éste que pueda desbloquear el móvil con un código numérico o con un patrón lineal. Sin embargo, desde hace varios años se ofrece la posibilidad de desbloqueo con la huella digital o con el reconocimiento del rostro. Para ello, el usuario debe haber grabado su huella o imagen en la memoria del teléfono. Sin duda, es más fácil poner una huella digital que colocar un número como código para acceder más rápido al móvil.

Incluso sitios de capacitación digital como EDX.org solicitan a los estudiantes que desean registrarse que tomen una fotografía a la foto del DNI y la envíen y luego que se tomen una fotografía y la remitan también. La comparación de ambas por reconocimiento facial permite autenticarlos e inscribir al estudiante por un período de tiempo en el portal educativo.

Otra manera diferente de identificarse es a través de las plataformas de redes sociales o correo electrónico que actúan como entidades de certificación de identidad. Por ejemplo, para suscribirse a un aplicativo como Trello.com para desarrollar trabajos colaborativos, las personas pueden autenticarse con sus cuentas de Google, de Microsoft o de Apple. Si desean suscribirse a sitios como Genial.ly para crear presentaciones o infografías en equipo, pueden registrarse con sus cuentas de Google.

Para participar de Mentimeter.com para crear presentaciones y reuniones interactivas, se pueden registrar con sus cuentas de Facebook o Google. Aquí, estos negocios acreditan la identidad de los usuarios a pesar de no conocerlos realmente ni haberlos visto; simplemente, tienen conocimiento de la data personal que alberga y de que ha creado una cuenta que permanece activa, y bajo esos parámetros acredita al usuario de Internet.

Estos ejemplos nos muestran que la identidad digital va más allá de los DNIs y se activa en la vida digital. ¿Qué pasa si clonan mi perfil de Facebook?, ¿qué ocurre si no tengo un perfil en Instagram?, ¿podremos saber si alguien se está haciendo pasar por nosotros? Y si fallecemos, ¿quién hereda nuestro perfil de red social? El derecho digital propondrá resolver estos casos como ciberdelitos y el derecho de las personas apuntará a reforzar las normas de la identidad personal y prever cualquier inconveniente en el uso de los perfiles en redes sociales y el reconocimiento de los alias, garantizando la posibilidad de que una persona esté protegida en los nuevos ámbitos digitales. Ello implicará el reconocimiento de sus cuentas en redes sociales. El derecho de las tecnologías debe ir de la mano con el derecho de las personas para adaptarse a los retos de la identidad digital.

Conclusiones

- La regulación de la identidad digital se basa actualmente en el uso del DNI para la identificación de la persona con base en la biometría (reconocimiento facial o reconocimiento por huella dactilar) y el uso de certificados digitales para que la persona se autentique con su firma digital.

- Se da relevancia al aspecto tecnológico del DNIe que brinda protección al atributo de la identidad personal; no obstante, parte de su validez se basa en el uso de una base de datos que alberga la información de las personas y que, de no mediar una protección de datos personales extrema, puede conllevar el uso de estos datos para casos de usurpación de identidad.
- La identidad digital debe reconocerse en un sentido amplio. Además, se debe integrar también las posibilidades de expresión de la identidad que las personas utilizan en las redes sociales y los nombres de dominios que eligen para ser ubicados en Internet.
- El derecho de las personas debe regular la identidad digital como parte del derecho a la identidad personal, conjuntamente con el derecho de las tecnologías para la protección contra los ciberdelitos de usurpación de identidad digital.

Referencias bibliográficas

Allende López, M. (2020). *Identidad digital auto-gestionada. El futuro de la identidad digital: auto-gestión, billeteras digitales y blockchain*. Banco Interamericano de Desarrollo – BID.

Cueva, E. & Verástegui, E. (2015). El documento nacional de *identidad electrónico*. En: *Identidad digital. La identificación: De los registros parroquiales al DNI electrónico*. Registro Nacional de Identificación y Estado Civil - RENIEC.

Fernández Sessarego, C. (2001). *Derecho y persona: Introducción a la Teoría del Derecho*. 4ª ed., Grijley.

Guerrero Argote, C. (2020). *Identidad digital en Perú: Descifrando al Leviatán*. Hiperderecho.

Microsoft (2023). *¿Qué es la autenticación?*

<https://www.microsoft.com/es-es/security/business/security-101/what-is-authentication>

Rubio Correa, M. (2010). Derecho a la Identidad. En: *Los registros y las personas. Dimensiones jurídicas contemporáneas*. Registro Nacional de Identificación y Estado Civil - RENIEC.

Signaturit Group (2023). *¿Qué son las transacciones electrónicas y por qué son seguras?*

[Signaturit.com/es/blog/transacciones-electronicas/#:~:text=Podemos%20decir%20que%20una%20transacción,específico%2C%20habitualmente%20con%20implicaciones%20económica.](https://www.signaturit.com/es/blog/transacciones-electronicas/#:~:text=Podemos%20decir%20que%20una%20transacción,específico%2C%20habitualmente%20con%20implicaciones%20económica.)

Veliz, F. (2015). La identidad digital en ámbitos “no presenciales” y los servicios electrónicos confiables con un enfoque centrado en las personas (naturales y jurídicas). En: *Identidad digital. La identificación: De los registros parroquiales al DNI electrónico*. Registro Nacional de Identificación y Estado Civil - RENIEC.

Sobre la autora:

Carmen Velarde Koechlin (ORCID 0000-0002-2668-7774) es Máster en Derecho Empresarial por la Universidad de Lima (Perú) y Magíster en Gerencia Social por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Docente de la Universidad de Lima.

Correo electrónico: cvelarde@ulima.edu.pe / cvelardek@gmail.com

Recibido: 12/03/2023

Aprobado para su publicación: 28/05/2023

El gobierno electrónico como elemento clave para la innovación y transformación digital en tiempo de crisis

The electronic government as a key element for innovation and digital transformation in crisis time

Alonso Estrada-Cuzcano

Resumen

Se analizan las Cumbres para la Sociedad de la Información realizadas entre el 2003 y 2005 en Ginebra y Túnez, respectivamente, y los logros alcanzados por el Plan del Milenio. Muchos de los objetivos trazados no se cumplieron y dificultaron el fortalecimiento de un gobierno electrónico (*e-government*) eficiente en tiempos de crisis (pandemia). Así mismo, se revisan las características de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Se detalla la evolución del *e-government* y su proceso de consolidación en los países de América Latina cuya implementación, basada en la innovación y transformación digital, es necesaria para la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y los procesos de democratización. Finalmente, se resalta el rol de la ética como un elemento clave para resolver dilemas relacionados con el desarrollo y la innovación tecnológicos.

Palabras clave: Sociedad de la información, Gobierno electrónico; Innovación y transferencia tecnológica; Pandemia.

Abstract

The Summits for the Information Society, held between 2003 and 2005 in Geneva and Tunis, respectively, and the achievements of the Millennium Plan are analyzed. Many of the objectives set were not met and made it difficult to strengthen an efficient electronic government (*e-government*) in times of crisis (pandemic). Likewise, the characteristics of the 2030 Agenda for Sustainable Development are reviewed. The evolution of *e-government* and its consolidation process in Latin American countries are detailed. Its implementation, based on innovation and digital transformation, is necessary to improve the quality of life of citizens and the processes of democratization. Finally, the role of ethics is highlighted as a key element to solve dilemmas related to technological development and innovation.

Keywords: Information Society; Electronic government; Innovation and technology transfer; Pandemic

Introducción

El análisis del *e-government* se analiza a partir de propuestas surgidas en el sistema de Naciones Unidas, que promovió las Cumbres para la Sociedad de la Información, con metas y objetivos muy ambiciosos. Recoge como uno de sus principios: “Los gobiernos, al igual que el sector privado, la sociedad civil, las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales, tienen una función y una responsabilidad importantes en el desarrollo de la Sociedad de la Información y, en su caso, en el proceso de toma de decisiones. La construcción de una Sociedad de la Información centrada en la persona es un esfuerzo conjunto que necesita la cooperación y la asociación de todas las partes interesadas” (Unión-Internacional-de-Telecomunicaciones, 2005). Los Estados avanzaron en la implementación de los planes de acción propuestos, pero es claro que la implementación fue deficiente en tiempo de crisis (COVID 19, por ejemplo). A continuación, se detallan las propuestas a partir de las Cumbres para la Sociedad de la Información y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Cumbres para la sociedad de la información y la agenda 2030 para el desarrollo sostenible

Los principios y líneas de acción, propuestas en las Cumbres para la Sociedad de la Información (Ginebra, Suiza, del 10-12 de diciembre de 2003 y Túnez, del 16-18 de noviembre de 2005), señalan que las Cumbres se cimentan en el Plan del Milenio que hacia el año 2015 debió cumplir con los siguientes hitos: a) utilizar las TIC para conectar aldeas, y crear puntos de acceso comunitario; b) utilizar las TIC para conectar a universidades, escuelas superiores, escuelas secundarias y escuelas primarias; c) utilizar las TIC para conectar centros científicos y de investigación; d) utilizar las TIC para conectar bibliotecas públicas, centros culturales, museos, oficinas de correos y archivos; e) utilizar las TIC para conectar centros sanitarios y hospitales; f) conectar los departamentos de gobierno locales y centrales y crear sitios web y direcciones de correo electrónico; g) adaptar todos los programas de estudio de la enseñanza primaria y secundaria al cumplimiento de los objetivos de la Sociedad de la Información, teniendo en cuenta las circunstancias de cada país; h) asegurar que todos los habitantes del mundo tengan acceso a servicios de televisión y radio (Unión-Internacional-de-Telecomunicaciones, 2005); todo lo cual constituye un desafío para los países de las diversas regiones del mundo.

Posteriormente, en setiembre de 2015, las Naciones Unidas aprueba la Agenda 2030 e incorpora 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible: 1. Fin de la Pobreza; 2. Hambre Cero; 3. Salud y Bienestar; 4. Educación y Calidad; 5. Igualdad de Género; 6. Agua Limpia y Saneamiento; 7. Energía asequible y no Contaminante; 8. Trabajo Decente y Crecimiento Económico; 9. Industria, Innovación e Infraestructura; 10. Reducción de las Desigualdades; 11. Ciudades y Comunidades Sostenibles; 12. Producción y consumo responsable; 13. Acción por el Clima; 14. Vida Submarina; 15. Vida de Ecosistemas Terrestres; 16. Paz, Justicia e Instituciones Sólidas; 17. Alianzas para Lograr los Objetivos (Naciones Unidas, 2023).

La propuesta de Agenda Digital para América Latina y el Caribe (eLAC2024) reúne 31 objetivos distribuidos en cuatro ejes relacionados con la política y acciones estratégicas prioritarias y la perspectiva de género es transversal.

A. Las bases para una era digital para todos

- Infraestructura y conectividad universal y significativa.
- Habilidades y competencias digitales.
- Gobernanza, seguridad y entorno habilitante.

B. Transformación digital productiva y sostenible

- Economía digital, emprendimiento e innovación.
- Digitalización para la sostenibilidad.

C. Transformación digital para el bienestar

- Inclusión digital para la igualdad de oportunidades.
- Innovación pública y transformación digital del Estado.

D. Nuevas alianzas digitales para la prosperidad

- Cooperación e integración digital regional (CEPAL, 2022).

La mayoría de los gobiernos latinoamericanos tiene un plan de gobierno digital, pero éste se encuentra en proceso de formulación y no de implementación o seguimiento (Arce Perez, 2022). Adicionalmente, las políticas públicas son necesarias para que el gobierno electrónico tenga como objetivo principal la implementación de los planes propuestos; deben evaluar dos componentes: capacidad o performance del gobierno y, desempeño de los servicios del gobierno electrónico que requieren de una evaluación permanente (Mensah, 2020).

E- government y Open government data

El gobierno electrónico se ha conceptualizado como el uso intensivo o generalizado de las tecnologías de la información en el gobierno orientadas a la prestación de servicios públicos, la mejora de la eficacia de la gestión y la promoción de valores y mecanismos democráticos (Gil-García & Pardo, 2005). Para Valenti et al. (2004), “el gobierno electrónico es el medio para modernizar la gestión pública a través de las tecnologías de la información y de la comunicación, en busca de mejores prácticas, mayor control y transparencia y más agilidad. En definitiva, esto permitirá una mejor prestación de servicios al país en su conjunto”.

Transitar por el gobierno electrónico supone varias etapas: 1) la informatización de los servicios y las relaciones entre el gobierno, sus agencias y los ciudadanos; 2) el ciudadano adquiere más posibilidades: puede consultar información activa, como los presupuestos de las agencias o áreas gubernamentales, su ejecución, las licitaciones de contratos con el Estado, las plazas para cubrir puestos de funcionarios, y demás; 3) se apoya en las redes sociales y se está aplicando actualmente con mucha fuerza: la información de los presidentes a los ciudadanos; 4) la democracia electrónica (e-democracia). De hecho, esta etapa en la práctica es la primera de una real gobernanza, de un real gobierno democrático por, para y con la ciudadanía como premisa democratizadora (Blanco Encinosa, 2020).

El concepto de *Open government data* se encuentra en evolución y en permanente redefinición; sin embargo, elementos que siempre están presentes en los conceptos revisados son: transparencia, colaboración y participación (Coronado-Zambrano & Estrada-Cuzcano, 2021). Los datos abiertos recomponen la separación tradicional entre público, organizaciones y usuarios.

E-government, innovación y transferencia tecnológica

Roseth (2021) señala que la transformación digital es fundamental para que los gobiernos puedan ofrecer servicios más eficientes y accesibles a ciudadanos y empresas. Establece cinco pilares sobre los que se construye un gobierno digital:

- Identidad y firma digital. El ID digital es el “pasaporte al mundo digital” para que un ciudadano se pueda identificar en línea y firmar.
- Interoperabilidad. La clave para que cualquier gobierno opere a distancia es que el ciudadano no tenga que presentar ningún papel físico.
- Datos. Los datos son el combustible de la transformación digital; sin embargo, sin un dato estandarizado, la información no fluye. Sin una adecuada gobernanza de los datos se pueden vulnerar derechos. Y sin talento suficiente para analizar los datos su valor no se aprovecha. Una buena política de datos asegura que los datos sean explotables y regulados cuidadosamente.
- Servicios digitales. Al final todos accedemos a los servicios a través de una web o una app – pero eso no basta, es necesario un portal único y una carpeta ciudadana donde el ciudadano puede acceder a sus registros, ver sus trámites en curso e incluso empezar nuevos trámites, todo en un único lugar.
- Ciberseguridad. Es un hecho: cuanto más nos digitalizamos, más expuestos estamos a los riesgos del ciberespacio.

También existen niveles de madurez en la transformación digital; a continuación se señalan estos niveles: 1) **electrónica**, consta de eliminación de las transacciones en papel y la necesidad de acudir presencialmente a oficinas; 2) **interoperable**, intercambio regulado de datos entre instituciones públicas que hace que el ciudadano aporte su información una sola vez a cualquier institución; 3) **automatizada**, el procedimiento administrativo –incluida la toma de algunas decisiones– se hace de forma automática, eliminando la intervención manual por parte de los funcionarios públicos; y 4) **proactiva**, con base en la información ya proporcionada por el ciudadano, proactivamente, y de forma automatizada para que el ciudadano no la tenga que iniciar (Cubo et al., 2022).

Para acelerar la transformación gubernamental integral debe orientarse al desarrollo de servicios de gobierno electrónico utilizando inteligencia artificial (IA) e Internet de las cosas (IoT en inglés) para mejorar la eficiencia y la eficacia de los servicios. Esta transformación posibilitará:

- a) Ciudadanos y sociedad en general: la rápida dispensación de sus solicitudes beneficiará a los ciudadanos.
- b) Instituciones gubernamentales: se reducirá el costo de la prestación de servicios de gobierno electrónico.
- c) Los investigadores: les proporcionará a los investigadores ideas para mejorar aún más y agregar nuevas dimensiones al marco de IoT habilitado por inteligencia artificial.
- d) Instituciones educativas: las instituciones educativas pueden utilizar IoT habilitado con inteligencia artificial propuesto para que sus estudiantes comprendan los conceptos y mejoren sus habilidades y conocimientos (Al-Besher & Kumar, 2022).

Para Revinova and Chavarry Galvez (2020), uno de los puntos más importantes para la adaptación de Latinoamérica a la revolución digital es la preparación de los ciudadanos para nuevos trabajos y cambios a corto plazo; y deben diseñarse propuestas utilizando un plan de digitalización. Los países

líderes han incluido en sus planes medidas para mejorar la comunicación entre universidades, empresas y gobierno; mejorar la calidad de los datos y su uso (*big-data*) es imprescindible; en consecuencia, los países de la región deben promover la expansión del acceso a Internet y el uso de la tecnología.

Los proyectos latinoamericanos se han orientado a la solución de problemas vitales para la población en tiempos de crisis, enmendar las deficiencias a raíz de los problemas surgidos en la pandemia, por ejemplo. Los estados hicieron caso omiso del Plan del Milenio, no se cumplieron y generaron una brecha digital. Algunos problemas requerían de los sistemas de gestión de información, la ventanilla única, catálogo o bolsa de trámites, comercio electrónico, plataformas de e-learning, tecnologías de bajo costo, interoperabilidad, *e-health*, infraestructura de la información y la comunicación. Estos desarrollos mejoran aspectos relacionados con la calidad de vida. La aplicación del Plan del Milenio no fue muy auspiciosa.

Las políticas de transformación digital en el Perú dependen de la Presidencia del Consejo de Ministros del Perú que posee una Secretaría de Gobierno y Transformación Digital. Esta Secretaría recoge un marco normativo de los avances, en diversas materias, de las políticas públicas en relación con la transformación digital en el Perú, tales como ciudadanía digital; economía digital; gobierno digital, talento digital; seguridad y confianza digital; tecnologías digitales; innovación digital y servicios digitales (<https://www.gob.pe/transformaciondigital>).

Ética como respuesta

Uno de los principios de la Cumbres señalaba que: “Reconocemos la importancia de la ética para la Sociedad de la Información, que debe fomentar la justicia, así como la dignidad y el valor de la persona humana. Se debe acordar la protección más amplia posible a la familia y permitir que ésta desempeñe su papel cardinal en la sociedad” (Unión-Internacional-de-Telecomunicaciones, 2005).

La ética debe enmarcar a la ciencia de los datos: debe apoyar y desarrollar a la ética de los datos o a la ética del big data para poder afrontar este cambio que hay en la Hiperhistoria (como la denomina Floridi, 2016), para determinar a las sociedades dependientes de la tecnología (hombre-máquina). Existen responsabilidades en el manejo de datos y pueden resumirse en: Datos, (que incluyen la generación, grabación, curaduría, procesamiento, difusión, intercambio y uso); Algoritmos, (que comprenden la inteligencia artificial, agentes artificiales, aprendizaje automático y robots) y Práctica, (que privilegia, incluida la responsabilidad, la innovación, programación, piratería y códigos profesionales) (Floridi & Taddeo, 2016).

Los datos y los algoritmos deben cumplir con responsabilidades sociales y deben ser predecibles para los gobiernos. Las responsabilidades éticas son imprescindibles para la innovación y la transferencia tecnológica; evitan que los ciudadanos, empresas y los gobiernos utilicen tecnologías que vulneren los derechos humanos, como, por ejemplo, la vigilancia, el espionaje (personal o comercial), la violación de la intimidad o que generen una brecha digital, propicien a los hackers, entre otros. Los procesos de transparencia en la producción tecnológica son imprescindibles para mejorar la calidad de vida del ciudadano y en muchos casos evitan la propagación de *desinformación o fake news* (Estrada-Cuzcano et al., 2020), que son muy nocivas para las sociedades porque pueden, inclusive, debilitar los procesos democráticos.

Conclusiones

- El Plan del Milenio propuesto en las Cumbres para la Sociedad de la Información no se cumplió a cabalidad. Muchas de las propuestas debieron implementarse hasta el año 2015; los países latinoamericanos desarrollaron estos objetivos medianamente. El desarrollo de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible debería ser un eje central en las políticas públicas de los gobiernos.
- En tiempo de crisis es imprescindible un *e-government* eficaz para resolver asuntos relacionados con el bienestar de los ciudadanos. Durante la pandemia, el manejo de información y datos fue un asunto de primer orden. La innovación y transferencia tecnológica deben estar orientadas a resolver estos problemas. La ética es una fuente fundamental para resolver dilemas éticos relacionados con la tecnología.

Referencias bibliográficas

Al-Besher, A., & Kumar, K. (2022). Use of artificial intelligence to enhance e-government services. *Measurement: Sensors*, 24, 100484. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.measen.2022.100484>

Arce Perez, K. (2022). *Políticas públicas sobre tecnologías de la información y comunicación (TIC): el ODS 9 de la Agenda 2030* [Tesis para optar por el título de Licenciado en Bibliotecología y Ciencias de la Información]. Universidad Nacional Mayor de San Marcos. <https://hdl.handle.net/20.500.12672/18466>

CEPAL. (2022). *Agenda Digital para América Latina y El Caribe (eLAC2024)* Octava Conferencia Ministerial sobre la Sociedad e la Información de América Latina y el Caribe, Montevideo. <https://www.cepal.org/es/agenda-digital-america-latina-caribe-elac2022/agenda-digital-2024>

Coronado-Zambrano, M., & Estrada-Cuzcano, A. (2021). Portales del gobierno electrónico (e-government) y participación ciudadana en América Latina: breve análisis en tiempo de crisis. *Revista de Ciencias Humanísticas y Sociales (ReHuso)*, 6, 191-199. <https://doi.org/10.33936/rehuso.v6iEspecial.4660>

Cubo, A., Hernández Carrión, J. L., Porrúa, M., & Roseth, B. (2022). *Guía de transformación digital del gobierno*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.18235/0004402>

Estrada-Cuzcano, A., Alfaro-Mendives, K., & Saavedra-Vásquez, V. (2020). Disinformation and Misinformation, Posverdad y Fake News: precisiones conceptuales, diferencias, similitudes y yuxtaposiciones. *Información, cultura y sociedad* (42), 93-106. <https://doi.org/10.34096/ics.i42.7427>

Floridi, L. (2016). Hiperhistoria, el surgimiento de los sistemas multiagente (SMA) y el diseño de una infraética. In B. O. Mind (Ed.), *El próximo paso: la vida exponencial* (pp. 313-343). BBVA Open Mind. <https://www.bbvaopenmind.com/wp-content/uploads/2017/01/BBVA-OpenMind-libro-El-proximo-paso-vida-exponencial.pdf>

Floridi, L., & Taddeo, M. (2016). What is data ethics? *Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, 374(2083), 1-5. <https://doi.org/10.1098/rsta.2016.0360>

Gil-García, J. R., & Pardo, T. A. (2005). E-government success factors: Mapping practical tools to theoretical foundations. *Government Information Quarterly*, 22(2), 187-216. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.giq.2005.02.001>

Mensah, I. K. (2020). Impact of Government Capacity and E-Government Performance on the Adoption of E-Government Services. *International Journal of Public Administration*, 43(4), 303-311. <https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1628059>

Naciones_Unidas. (2023). *Objetivos de desarrollo sostenible*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

Revinova, S., & Chavarry Galvez, D. P. (2020). E-Government and Government Support for the Digital Economy in Latin America and the Caribbean. Proceedings of the 2nd International Scientific and Practical Conference “Modern Management Trends and the Digital Economy: from Regional Development to Global Economic Growth” (MTDE 2020).

Roseth, B. (2021). Gobierno Digital: 5 pilares que permiten al gobierno ofrecer servicios sin salir de casa. BID. Gobernarte. <https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/gobierno-digital-5-pilares-que-permiten-al-gobierno-ofrecer-servicios-sin-salir-de-casa/>

Unión-Internacional-de-Telecomunicaciones. (2005). *Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información. Documentos Finales Ginebra 2003 – Túnez 2005*. ITU. <https://www.itu.int/net/wsis/outcome/booklet-es.pdf>

Valenti, P., Anta, R., & Bendersky, M. (2004). *Manual. gob. Estrategias de gobierno electrónico: la definición de un modelo de análisis y estudio de casos*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/manualgob-estrategias-de-gobierno-electronico-la-definicion-de-un-modelo-de-analisis-y-estudio-de>

Sobre el autor:

Alonso Estrada-Cuzcano es bibliotecólogo por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM) y doctor en Documentación por la Universidad Carlos III de Madrid. Actualmente se desempeña como vicedecano de Investigación y Posgrado de la Facultad de Letras y Ciencias Humanas de la UNMSM.

Correo electrónico: mestrada@unmsm.edu.pe

Recibido: 12/02/2023

Aprobado para su publicación: 24/05/2023

El gobierno peruano hacia la transformación digital: revisión de la legislación

The peruvian government towards digital transformation

Henry Gabino Chávez Sánchez
Walter Alfonso Espinoza Olcay

Resumen

La presente investigación tuvo como objetivo identificar y analizar la legislación peruana en el tema de la transformación digital, gobierno electrónico y el proceso de implementación en la administración pública para mejorar el servicio hacia la ciudadanía. Es un estudio descriptivo, explicativo no experimental. Se destacó la revisión de las fuentes documentales primarias y secundarias y se elaboró una ficha de registro de datos que permitió sistematizar los metadatos de las normas legales publicadas en relación con el tema de estudio. Asimismo, se revisó la legislación publicada desde el año 2001 hasta la actualidad. Los resultados obtenidos enfatizan que el Estado peruano ha constituido una serie de organismos como la Secretaría de Gobierno Electrónico, la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI), la Comisión Multisectorial para el Seguimiento y Evaluación del Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información (CODESI), entre otros, desde la Presidencia del Consejo de Ministros; además, ha elaborado documentos de trabajo, planes de gobierno electrónico, la agenda digital 2.0 y, sobre todo, el DL 1412 como parte de la mejora de los servicios públicos en beneficio de la ciudadanía. Se concluye que en la legislación correspondiente a la transformación digital (2020-2023), el 40 por ciento se refiere a decretos ley, pero su implementación no se realiza en el tiempo planificado o programado. Este aspecto se ha mejorado en tiempos de la COVID 19; sin embargo, falta fortalecer los procesos.

Palabras clave: Transformación digital, Gobierno electrónico, legislación peruana, administración pública, sociedad de la información.

Abstract

The objective of this research was to identify and analyze Peruvian legislation on the topic of digital transformation, electronic government and the implementation process in public administration to improve the service to citizens. It is a descriptive, explanatory, non-experimental study. The review of primary and secondary documentary sources was highlighted. A data record sheet was prepared to systematize the metadata of the legal regulations published in relation to the topic of study. The legislation was reviewed from 2001 to the present. The results obtained emphasize that the Peruvian State has established a series of organizations such as the Electronic Government Secretary (ONGEI), the Multisectoral Commission for the Monitoring and Evaluation of the Information Society Development Plan (CODESI) among others from the Presidency of the Council of Ministers. (PCM) In addition, it has prepared working documents, e-government plans, the digital agenda 2.0 and, above all, DL 1412 as part of the improvement of public services for the benefit of citizens. It is concluded that 40 percent of the legislation corresponding to digital transformation (2020-2023) refers to decrees, but its implementation is not carried out in the planned or scheduled time. This aspect has been improved in times of COVID 19, however, the processes need to be strengthened.

Keywords: Digital transformation, Electronic government, Peruvian legislation, public administration, information society

Introducción

En los tiempos actuales, la globalización, el uso de las tecnologías y la inserción en la sociedad de la información han cambiado la forma de pensar y de realizar las actividades de las personas en general. La información es un componente importante en el proceso antes indicado. Estos cambios también afectan a las instituciones en general y en especial a la administración pública, que no es ajena a los cambios globales de la sociedad en su conjunto. Para estar bien informados, los ciudadanos deben tener facilidades para el acceso a la información oportuna, rápida y confiable. Es importante destacar que en el mundo globalizado se inserta la sociedad de la información como una oportunidad de mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos en su conjunto.

La UNESCO, dentro de sus principios, propone que cada gobierno garantice a los ciudadanos el acceso a la información universal con el uso de las tecnologías de la información y comunicación en todos sus niveles.

Componentes vitales en la sociedad de la información son el gobierno electrónico (GE) y la transformación digital, para lo cual el país está comprometido en desarrollar acciones con el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) que permitan poner a disposición de los ciudadanos información necesaria para la toma de decisiones y para realizar actividades de carácter personal, académico, laboral y de servicios, entre otros. El tema de las normativas y la legislación es de suma importancia para desarrollar acciones programadas y con metas definidas.

El acceso a la información para el ciudadano debe ser rápido, oportuno y confiable. Asimismo, los servicios que brinde el gobierno electrónico en forma de plataforma deben cubrir las expectativas de los ciudadanos. Si el GE no tiene los recursos humanos preparados y los instrumentos adecuados de gestión, no podrá cumplir su rol de apoyo al acceso de la información digital en una propuesta de servicios digitales.

La presente investigación tiene su justificación práctica en la necesidad de que el gobierno peruano tenga un inventario de la legislación publicada en materia de la transformación digital y su proceso de implementación en la administración pública, todo ello en beneficio de la sociedad peruana. Por otro lado, desde el aspecto teórico, el artículo es un aporte documental para los estudios sobre transformación digital que ayuden a la modernización del Estado como herramienta sustancial para mejorar la gestión pública. Respecto a la justificación metodológica que implica la recopilación de datos mediante fuentes oficiales y comentadas por entidades especializadas en el tema de transformación digital, se incluyen leyes, decretos supremos, directivas, reglamentos, manuales de procedimientos, entre otros que permiten afrontar los desafíos que tiene por delante el gobierno peruano. Finalmente, se encuentra una justificación social en la contribución de esta investigación para la implementación de las herramientas de las TIC como parte de la transformación digital del Estado peruano, ya que de esa forma se contribuye a optimizar la calidad de todos servicios que ofrece la administración pública y como consecuencia se genera una mejor relación entre el estado y la ciudadanía.

Los objetivos del estudio fueron los siguientes:

Objetivo general

Conocer la legislación sobre gobierno electrónico, gobierno digital y transformación digital en el Perú desde el año 2001 hasta el 2023.

Objetivos específicos

- Identificar la legislación peruana sobre gobierno electrónico, gobierno digital y transformación digital.
- Describir la situación del proceso de implementación del gobierno electrónico, gobierno digital y transformación digital en el Perú en el período comprendido entre el año 2001 y el 2023.
- Analizar la aplicación de la legislación sobre gobierno electrónico, gobierno digital y transformación digital en las entidades públicas.
- Proponer un observatorio para el seguimiento del gobierno electrónico, gobierno digital y transformación digital.

Antes de presentar los conceptos de gobierno electrónico, gobierno digital y transformación digital es necesario contextualizar, en el marco de la sociedad de información, cómo el gobierno electrónico es fundamental para mejorar la calidad de vida de la ciudadanía de un país. La sociedad de la información es una etapa de la humanidad que ha revolucionado todas las formas de pensar y actuar de las personas en su conjunto. Dentro de las estrategias de la sociedad de la información, se encuentra el uso preponderante de las TIC y la gestión de la información como insumos para la toma de decisiones. Es pertinente señalar que la humanidad ha atravesado por una serie de etapas en su proceso de evolución a nivel global, pero para este estudio se ha tomado la información como criterio de división de las etapas en la historia de la sociedad. Así tenemos que todo se inició con la sociedad de tradición oral. En esta etapa la sociedad enfatiza las manifestaciones orales como insumo principal para las generaciones venideras en las comunidades respectivas. Rendón Rojas (2001):

Establece que en este tipo de sociedad la información fluye de manera oral, la información se transmite de generación en generación y su transformación es muy lenta. Como ya se ha indicado, la información, como siempre, es indispensable; pero por su poca innovación se está casi seguro que una vez obtenida, servirá para toda la vida. Los mayores enseñan a las generaciones jóvenes la cosmovisión que servirá de guía en la vida, las tradiciones, valores y costumbres, la forma de realizar las actividades cotidianas. Se tiene la certeza de que “así siempre se ha trabajado”, “así siempre se ha curado”, “así siempre se ha educado”, “así siempre se ha hecho esto o aquello”; “así siempre se ha actuado ante tal o cual situación”, etc. Es característico para este tipo de sociedad que la información es anónima, dominio del “pueblo” y circula en una sociedad local.

La sociedad ha transmitido su conocimiento mediante medios orales y generado en algunos casos distorsiones que fueron mejorando con el tiempo. Otra etapa está referida a la sociedad de élites privilegiadas con acceso a documentos manuscritos. Se priorizó los manuscritos, lo que implica que no se utilicen copias; por lo general, se tiene un solo documento original escrito y no se acostumbra a realizar su reproducción. En este aspecto, Rendón (2001) enfatiza la producción manual de soportes (papiros, pergamino, papel), así como copiar los nuevos ejemplares en forma manuscrita, por lo que se concluye que sólo un pequeño grupo de elegidos tuvo acceso al documento escrito; de forma específica, el clero en Occidente. Una etapa que revolucionó y democratizó la información fue la que se conoció con el nombre de la Era Gutenberg. Con la aparición de la imprenta en el siglo XV hubo mayor cantidad de

libros para acceso a la población, pero limitado en su conjunto. Esta etapa duró más de cinco siglos y durante ella, la información se consolidó como un insumo principal para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos en general. En este aspecto, Pérez Zuñiga (2018) y Rendón Rojas (2001), coinciden en que esta etapa focaliza la inserción de manera permanente de las nuevas TIC y que el Estado asume la responsabilidad de facilitar el uso de las TIC para mejorar la calidad de los procesos administrativos y brindar servicios públicos pertinentes a los ciudadanos en su conjunto. Para completar la descripción de las etapas de la humanidad, se tiene la sociedad del conocimiento, etapa en la que se efectúa la discusión entre la sociedad de la información y la sociedad del conocimiento. Sobre la sociedad del conocimiento, Pedraja (2017), citado por Pérez Zuñiga et al (2018), considera que: “[Esta] impone exigencias crecientes para las naciones, las organizaciones y las personas. En efecto, cada vez se torna más elevada la preparación intelectual necesaria para desempeñarse con eficacia social en una sociedad digital y de redes que interactúan de manera sistemática e ininterrumpida” (p. 145).

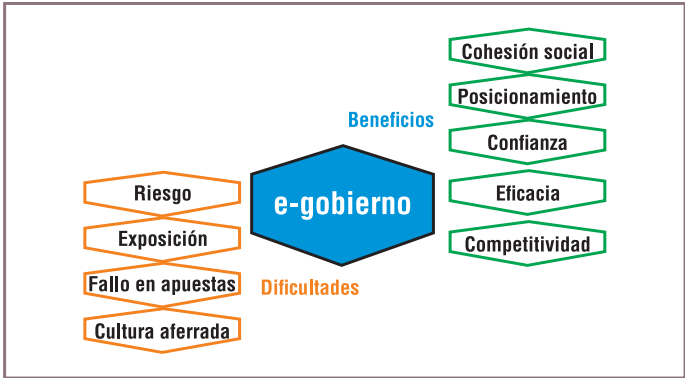
Gobierno electrónico

La inserción en la sociedad de la información implica el compromiso de los diferentes gobiernos del mundo en la implementación del proceso; así tenemos el llamado gobierno electrónico. Vargas Díaz (2011) indica que el gobierno electrónico:

Está relacionado con la aplicación de las TIC e implica innovación en las relaciones internas y externas del Gobierno con otras agencias gubernamentales, con sus propios empleados, con las empresas y con el ciudadano, particularmente aplicaciones relacionadas con Internet.
Afecta a la organización y función de Gobierno en lo relativo al acceso y a la provisión de información gubernamental y a la prestación de servicios a sus ciudadanos, así como su participación en procesos políticos.
Busca optimizar el uso de los recursos para el logro de los objetivos gubernamentales.
Su implementación implica el paso por una serie de procesos y procedimientos, no necesariamente consecutivos.
Es un medio, no un fin en sí mismo.
Señalar que todas las definiciones aluden al cambio en la forma en que se gestiona la Administración Pública, nuevos sistemas, eficiencia, eficacia, mejoras en la gestión, etc.

Uno de los aspectos que se considera en el gobierno electrónico son los beneficios y riesgos del proceso, y se destaca beneficios como la confianza, la cohesión social, la eficacia y el posicionamiento que el gobierno puede cosechar de la ciudadanía, mientras que entre los riesgos tenemos la cultura aferrada que complica los cambios que se requieren, como se muestra en la figura 1.

Figura 1
Beneficios y riesgos del gobierno electrónico



Fuente: Arellano Valdivia (2011). Globalizado. Sobre gobierno electrónico en América Latina [blog].

Dentro de las actividades que se deben realizar en la implementación del gobierno electrónico, se encuentra el acceso a la información pública, servicios y trámites electrónicos en horarios de 24 por 7, y uso de diferentes canales de comunicación que conllevan la participación ciudadana, el fortalecimiento de la democracia, el fortalecimiento del Estado entre otros, como se muestra en la figura 2.

Figura 2
Actividades en el gobierno electrónico



Fuente: Arellano Valdivia, J. (2011). Globalizado. Sobre gobierno electrónico en América Latina [blog].

Otro concepto que es importante y necesario conocer es la gobernanza. Desde una perspectiva externa, en sus relaciones con los ciudadanos, en el e-Gobierno se pueden diferenciar dos dimensiones: servicios electrónicos o e-Servicios y la información electrónica o e-Información, referidas a la prestación de servicios a los ciudadanos y a las empresas a través de la Web (e-Servicios) y a la divulgación de información (e-Información). La participación ciudadana a través de la Web integra la dimensión e-Democracia unida al e-Gobierno (Vargas Díaz, 2011). El gobierno electrónico en América Latina se ha beneficiado con el advenimiento de internet y la aplicación de las TIC para mejorar el acceso a la información que es apoyado por la ciudadanía de la región. En el blog (2010) sobre historia del gobierno electrónico indica que:

Desde la irrupción de Internet se han generado altas expectativas respecto a su impacto en el ejercicio de la política y la democracia. Desde el punto de vista del Gobierno, la utilización de Internet porta la promesa del aumento de la eficiencia y la generación de ahorros, mayor transparencia en la gestión y mayor cercanía a la ciudadanía. Desde el punto de vista de la ciudadanía, las expectativas apuntan a que se puede acceder a más y mejor información, se puede ejercer control a las autoridades, aumentar los espacios de influencia y, en general, aumentar la eficiencia en el uso del tiempo y los recursos.

En forma paulatina, las instituciones públicas y políticas están siendo presionadas por una ciudadanía que ya ha comenzado a cuestionar la forma tradicional de hacer las cosas. Antes que Internet lo permitiera, nadie habría imaginado acceder a todos los archivos con la votación de cada parlamentario, o hacer trámites en línea, reclamar por un mal servicio desde la casa u oficina.

El avance del gobierno electrónico en América Latina se ha desarrollado en forma desigual. Quien lidera el proceso es México, como lo presenta Arellano Valdivia (2011). En su blog revisa las iniciativas gubernamentales en los países de América Latina, donde en el caso del Perú se enfatiza que:

Perú: El Portal del Estado Peruano cumple una función promocional del gobierno, mientras que el de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico difunde información sobre el tema. Un análisis corto pero

bastante acertado sobre el estado del e-gob en Perú es este. Hago la salvedad que recientemente se han dado normas para obligar al intercambio de información. También hay un blog con algo de info sobre el tema, pero está desactualizado.

Gobierno digital

En esta etapa, el gobierno peruano estableció una serie de acciones y estrategias orientadas a brindar datos e información validada hacia la ciudadanía en general. La Secretaría de Gobierno Digital (2023) determina que “es el uso estratégico de tecnologías digitales y datos en la administración pública para crear valor público. Comprende los principios, políticas, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos utilizados en la gobernanza, gestión e implementación de tecnologías digitales para la digitalización de procesos, datos, contenidos y servicios digitales de valor para la ciudadanía”.

Transformación digital

Cuando se analiza el término de transformación digital, es un proceso relacionado con todos los actores de la sociedad. En el Perú desde el año 1990, pero con mayor énfasis desde 2001, mediante una serie de normas se inició el proceso a través de lo que se conoció como gobierno electrónico; luego se pasó a lo que se conoce como gobierno digital y en la actualidad asistimos a la transformación digital, que tiene como soporte a instituciones como la OCDE, CEPAL, entre otros. En el Perú, la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital (2023) define el concepto: “Es un proceso continuo, disruptivo, estratégico y de cambio cultural que se sustenta en el uso intensivo de las tecnologías digitales, sistematización y análisis de datos para generar efectos económicos, sociales y de valor para las personas”.

Los componentes de la transformación digital, según la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital (2023) se establecen en la figura 3.

Figura 3
Componentes de la transformación digital
Materias de la transformación digital

Conoce las materias que conforman la transformación digital en el Perú

Ciudadanía digital Participa activamente de la sociedad a través de la tecnología, y relaciónate con el Estado para ejercer tus derechos digitales.	Economía digital Conoce cómo el uso estratégico de tecnologías digitales transforma la economía para tu beneficio.	Gobierno digital Revisa cómo los datos y tecnologías digitales se usan en la administración pública para crear valor para la ciudadanía.	Talento digital Accede a contenidos educativos gratuitos para desarrollar y fortalecer tus competencias digitales, capacitarte para obtener nuevas ofertas de trabajo o iniciarte en el mundo digital.
Seguridad y confianza digital Infórmate cómo se gestiona, dirige, articula y supervisa la seguridad digital a nivel nacional para fortalecer la confianza digital.	Tecnologías digitales Conoce las tecnologías digitales y emergencias, sistemas automáticos y otros, que están transformando la economía, el trabajo, la salud y la industria.	Innovación digital Conoce y participa de la innovación aplicada a la transformación digital para mejorar el diseño de los servicios públicos digitales y agilizar su acceso la ciudadanía.	Servicios digitales Accede a servicios en línea que el Estado pone a tu disposición para que consultes información, realices trámites y reclamos, te beneficies de servicios y más.

Fuente: <https://www.gob.pe/transformaciondigital>

Lo actuado hasta el momento se sustentó en la normativa correspondiente, mediante los diferentes tipos de dispositivos como decretos leyes, leyes, resoluciones supremas.

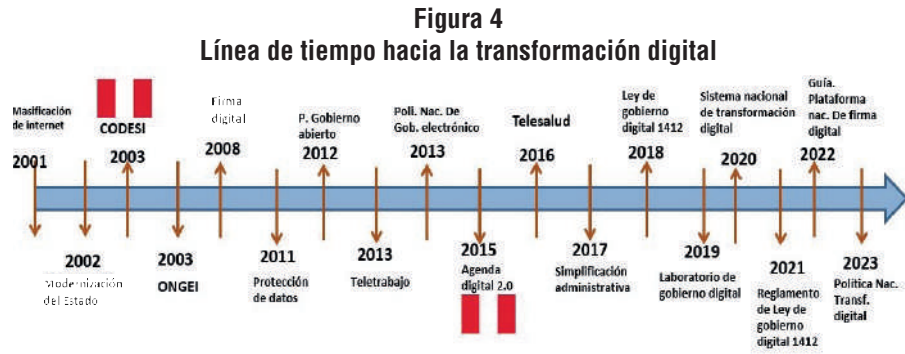
A continuación, se describen las diferentes normas y dispositivos legales.

Es necesario que, en la administración pública como en toda institución del Estado en su conjunto, se deba sustentar con la normativa correspondiente para la implementación de un programa o plan de acción. En el Perú se ha emitido una serie de normas y dispositivos legales para la implementación del gobierno electrónico, gobierno digital en el proceso de transformación digital.

En el Perú, en el año 2001, por Decreto Supremo N.º 066-2001-PCM, se aprobaron los “Lineamientos de Políticas Generales para Promover la Masificación del Acceso a Internet en el Perú”, que contenían la identificación de las barreras que impiden el acceso de grandes sectores de la población a Internet. Otra señal que permite esta implementación se identificó desde el 30 de enero del 2002: el Estado publicó la Ley N.º 27658 que aprueba la Ley de Modernización de la Gestión del Estado, cuyo objetivo central fue la simplificación y transparencia administrativa; es un documento base donde se establece la visión, los principios y lineamientos del sector público al servicio de los ciudadanos. Asimismo, se fija la política nacional de gobierno electrónico 2013-2017, que tiene como objetivos impulsar la interoperabilidad y el intercambio de datos especiales con la finalidad de mejorar la prestación de los servicios brindados por las entidades del Estado a la sociedad (Secretaría de Gobierno Digital – Presidencia del Consejo de Ministros del Perú). El gobierno electrónico fue, ha sido y será la piedra angular para la inserción en la sociedad de la información y es responsabilidad del Estado apoyar a los ciudadanos para mejorar el acceso de información, como lo enfatizan Diéguez, Gasparín, Sánchez & Schejtman (2015) que concluyen que:

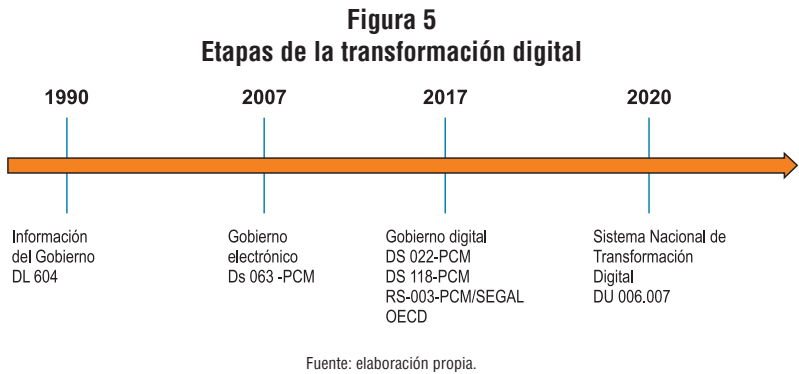
El gobierno electrónico no solo supone e implica la incorporación y posterior utilización de TIC en las tareas gubernamentales cotidianas; su aplicación conlleva a repensar y poner a prueba un conjunto de mecanismos y procedimientos de modernización estatal que transforma no solo la propia tarea gubernamental, sino también la forma de vinculación que el Estado logra con el ciudadano. Lejos de ser un proceso simple y homogéneo, la adopción del gobierno electrónico responde a una multiplicidad de variables que exceden aspectos como la infraestructura tecnológica; involucra factores de índole social, cultural y política.

Al revisar la documentación desde el año 2001 hasta la actualidad, se identificó una serie de actividades y normativas referidas al gobierno electrónico, gobierno digital y transformación digital donde se destaca acciones como firma digital, trámites en línea, uso de software libre en las instituciones públicas, plataforma digital única del gobierno peruano, Ley de Gobierno Digital, Secretaría Digital, el Sistema Nacional de Transformación Digital, ventanilla electrónica, firma digital, transformación digital, interoperabilidad (portal web), DNI electrónico, reglamento de la ley de gobierno digital entre otros, como se muestra en la figura 4.



El Estado peruano, en constante actividad con el tema de gobierno electrónico, dentro de sus estrategias implementó en el año 2003 a través de la Presidencia del Consejo de Ministros, la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico, cuya función principal es apoyar e impulsar en las entidades públicas, el e-goverment, la interoperabilidad, la infraestructura tecnológica, entre otros.

En octubre del 2020, se realizó un evento sobre el gobierno digital y la transformación digital en el Perú, en cuya presentación se mostró un gráfico sobre un resumen de lo realizado por el gobierno peruano en materia de transformación digital, como se muestra en la figura 5.



La Presidencia del Consejo de Ministros estableció la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital. Mediante la Ley N.º 1412, Ley de Gobierno Digital, se fijaron las bases para la transformación digital en el Perú.

Material y métodos

El presente trabajo de investigación es de carácter cuantitativo, descriptivo no experimental. Se diseñó una ficha de registro de datos que permitió identificar la legislación y la normativa que el gobierno peruano ha publicado en el tema referido a gobierno electrónicos, gobierno digital y transformación digital en el período 2001 a 2022 y su proceso de implementación.

La investigación descriptiva busca especificar propiedades, características y rasgos importantes de cualquier fenómeno que se analice. Describe tendencias de un grupo o población (Hernández et al., 2010, p.80).

Unidad de análisis

La unidad de análisis se refiere a la legislación peruana sobre gobierno electrónico, gobierno digital y transformación digital.

Universo

Legislación peruana sobre gobierno electrónico, gobierno digital y transformación digital.

Muestra

Se ha considerado la legislación peruana sobre gobierno electrónico, gobierno digital y transformación digital desde 2001 hasta 2022.

Instrumentos de recolección

El instrumento de recolección de datos es una ficha técnica de registro de datos que se sustenta en la revisión de la legislación peruana referido al gobierno electrónico, gobierno digital y transformación digital, donde los componentes a registrar son:

- Denominación de la norma.
- Fecha de publicación.
- Fecha de aplicación.
- URL para el acceso al dispositivo.
- Tipo de dispositivo legal.
- Observaciones.

Se presenta indicadores que servirán para el análisis correspondiente, que a continuación se muestra.

Tipo de dispositivo legal publicado

- 1= Ley.
- 2= Decreto ley.
- 3= Decreto supremo.
- 4= Resolución ministerial.
- 5= Decreto de urgencia.
- 6= Otros.

Nivel de aplicación

- 1= Iniciado.
- 2= Proceso.
- 3= Ejecutado.

Para el presente estudio se elaboró una ficha de recolección de datos en función a la legislación publicada por las entidades encargadas de la misma, como se muestra en la figura 6.

Figura 6
Ficha de registro de metadatos de la legislación sobre gobierno electrónico, transformación digital

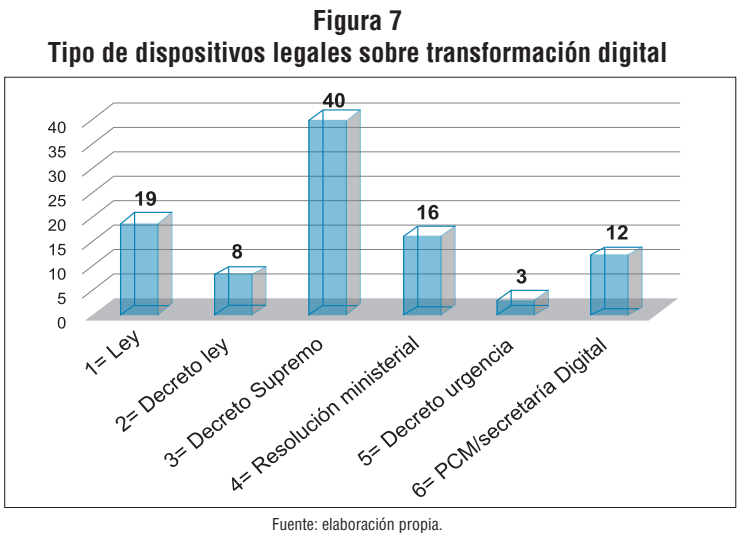
N°	Fecha de publicación	Título de norma	Tipo de norma	Descripción de la norma	Tema específico	Fecha de aplicación de la norma	Nivel de aplicación	Dónde se ha aplicado	Dirección web	Observación
1.										
2.										
3.										
4.										

Fuente: elaboración propia.

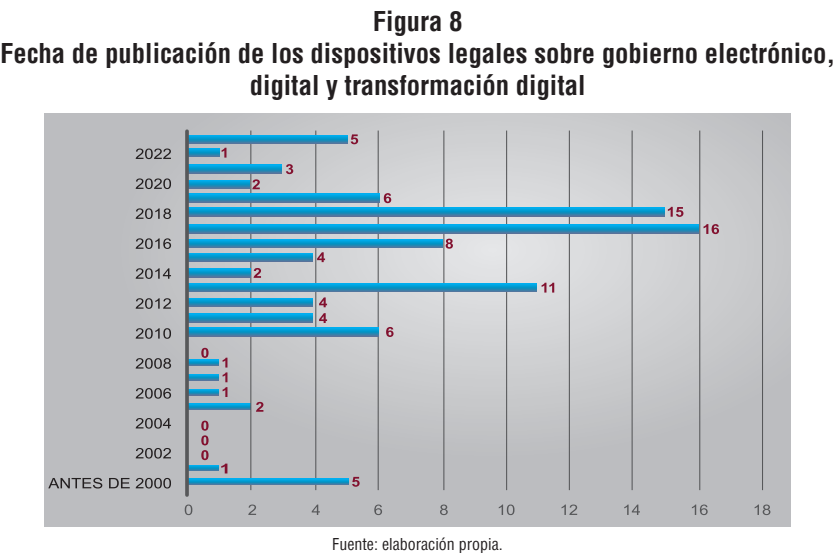
Resultados

Luego de aplicada la ficha de registro de datos de la figura 6 se presentan los siguientes resultados:

Se identificó 98 dispositivos legales asociados con la implementación del gobierno electrónico, gobierno digital y transformación digital, de los cuales el 40 por ciento son decretos supremos que precisan actividades para el mejoramiento de los servicios de la administración pública con el uso de las TIC, como se presenta en la figura 7.

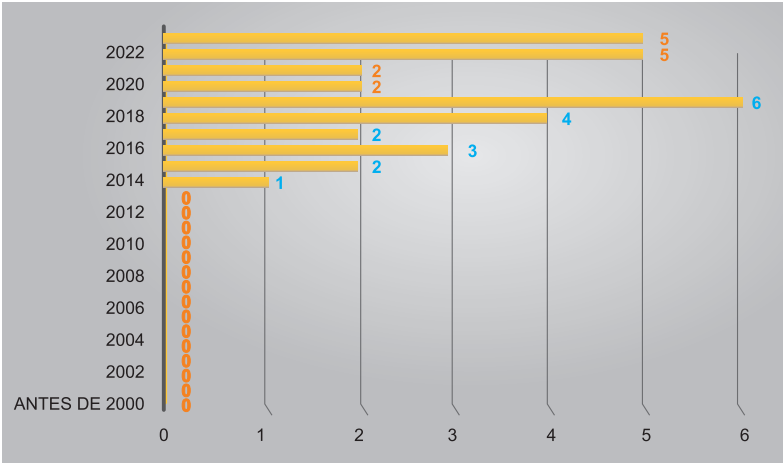


Respecto a la fecha de publicación de los dispositivos legales sobre acciones para el gobierno electrónico, gobierno digital y transformación digital, se evidencia que desde el 2015 se brindó mayor apoyo al gobierno electrónico; sin embargo, entre 2021 y 2023 todos los dispositivos legales estuvieron focalizados en temas de la transformación digital, como se muestra en la figura 8.



Otro dato que es sumamente importante destacar se refiere a la fecha de implementación de los dispositivos legales sobre gobierno electrónico, gobierno digital y transformación digital en las instituciones de la administración pública.

Figura 9
Fecha de publicación de los dispositivos legales sobre gobierno electrónico



Fuente: elaboración propia.

Dentro de los resultados en el proceso de implementación del gobierno electrónico, se resaltan acciones como la firma electrónica (Ley N.º 27269), regulada por el Decreto Legislativo N.º 681, la ventanilla digital, la telesalud, el DNI electrónico, el sistema de gestión documental para la administración pública.

En tiempos del COVID 19, año 2020, el Estado promulgó dos decretos de urgencia para el uso intensivo de las TIC en la administración pública: el **Decreto de Urgencia N.º 006-2020**, mediante el cual se promueve el uso intensivo de las tecnologías digitales, la sistematización y el análisis de datos con la finalidad de generar efectos económicos, sociales y de valor a las personas. Para su implementación, las entidades del Poder Ejecutivo tuvieron como plazo el 31 de diciembre de 2021. Mediante la Resolución Ministerial N.º 207-2020-EF/44, del 20 de julio del 2020, se utilizó como base legal dicho decreto de urgencia a fin de aprobar la Política de Datos Abiertos del Ministerio de Economía y Finanzas. El segundo decreto promulgado en el contexto del COVID 19 fue el Decreto de Urgencia N.º 007-2020, cuya norma establece las medidas necesarias para garantizar la confianza de los ciudadanos en su interacción con los servicios digitales prestados por entidades públicas y organizaciones del sector privado en el Perú. Mediante la Resolución Ministerial N.º 164-2020-PRODUCE, se aprobó el Plan de Gobierno Digital del Ministerio de la Producción 2020 – 2022, el cual tiene como base legal entre otras normas el **Decreto de Urgencia N.º 007-2020**, que aprueba el marco de confianza digital y dispone medidas para su fortalecimiento.

Asimismo, luego de 3 años se publicó el reglamento del D.L. N.º 142 sobre el gobierno digital. Los dispositivos legales, sobre todo los decretos supremos, tienen un retraso en su implementación por el complemento que, normalmente está asociado con la implementación de los reglamentos.

En los años 2021, 2022 y 2023 la legislación estuvo centralizada en la transformación digital como instrumento de apoyo a la modernización. En julio del 2023 se publicó la norma de la Política Nacional de Transformación Digital entre cuyos alcances y proyecciones en el tiempo están los servicios a la ciudadanía, la ciudadanía digital y el uso intensivo de las TIC para la administración pública.

Es importante destacar que estudios sobre la transformación digital publicados por CEPAL, OCDE y Telefónica (2020-2023) en relación con América Latina coinciden en que países como Ecuador, Colombia y Chile, mediante las normas legales de cada comunidad, han establecido sus políticas nacionales de transformación digital; es así que en Ecuador (2022) mediante Acuerdo Ministerial N.º 015-2019, publicado en el Registro Oficial 69, del 28 de octubre de 2019, se aprobó la Política Ecuador Digital cuyo objetivo *“...es transformar al país hacia una economía basada en tecnologías digitales, mediante la disminución de la brecha digital, el desarrollo de la Sociedad de la Información y del Conocimiento, el Gobierno Digital, la eficiencia de la administración pública y la adopción digital en los sectores sociales y económicos”...*; lo mismo estableció Colombia (2020) que precisa: *“El Artículo 147 de la Ley N.º 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo) establece que las entidades del orden nacional deberán incluir en su plan de acción el componente de transformación digital, siguiendo los estándares que para tal efecto defina el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC)”*.

En el Perú, Huamán Coronel & Medina Sotelo (2022) precisan que *“...la transformación digital en el Perú se intensificó en el año 2020 para posibilitar el progreso social, el crecimiento económico y una mayor confianza en el gobierno”*.

Conclusiones

De acuerdo a los objetivos planteados en el estudio se concluye lo siguiente:

- Se identificaron 98 dispositivos legales relacionados con el gobierno electrónico, digital y transformación digital, dentro de los cuales el 40 por ciento son decretos supremos.
- Sólo el 25 por ciento de los dispositivos identificados sobre gobierno electrónico se han aplicado en la administración pública del Perú.
- Se identificaron tres leyes: 30035, 30036 y 30024, que establecen los repositorios institucionales, historias clínicas y el teletrabajo de apoyo a la ciudadanía.
- Entre las acciones de implementación del gobierno electrónico se encontraron la ley de firmas digitales, la ventanilla digital, la telesalud, el uso de software libre entre otros, la ley de gobierno digital y su reglamento después de 3 años.

Referencias bibliográficas

Arellano Valdivia, J. (2011). Globalizado. Sobre gobierno electrónico en América Latina. [blog]. <https://arellanojuan.com/sobre-gobierno-electronico-en-latinoamerica/>

Colombia (2020). Gobierno digital <https://gobiernodigital.mintic.gov.co/portal/Noticias/149178:MinTIC-publica-el-Marco-de-Transformacion-Digital-para-el-Estado>

Diéguez, G; Gasparín, J. M; Sánchez, J & Schejtman, L (2015). Escenarios y perspectivas del gobierno electrónico en América Latina y el Caribe. (Documento de trabajo N°132). <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1225.pdf>.

Ecuador (2022). Política para la transformación digital del Ecuador 2022-2025. Ministerio de Telecomunicaciones. https://www.telecomunicaciones.gob.ec/wp-content/uploads/2022/12/Anexo-31-politica_para_la_transformacion_digital_del_ecuador_2022-2025-signed-si..._.pdf

Hernández Sampieri, R.; Fernández Collado, C. & Baptista Lucio, M. (2010). Metodología de la investigación. 5a ed. [México, D.F]: McGraw-Hill, 613 p.

Historia del gobierno electrónico [blog]. 13 de octubre de 2010. <https://gobiernoelectronico2010.blogspot.com/2010/10/historia-del-gobierno-electronico.html>

Honores Coronado, J. (2003). Gobierno Electrónico en el Perú. Lima: ONGEI, [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/714F09D4E6B5F54B05257C12001C4BCA/\\$FILE/Gobierno_Electr%C3%B3nico_y_Sociedad_de_la_Informaci%C3%B3n.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/714F09D4E6B5F54B05257C12001C4BCA/$FILE/Gobierno_Electr%C3%B3nico_y_Sociedad_de_la_Informaci%C3%B3n.pdf)

Huamán Coronel, P. L., & Medina Sotelo, C. G. (2022). Transformación digital en la administración pública: desafíos para una gobernanza activa en el Perú. *Comunicación: Revista de Investigación en Comunicación Y Desarrollo*, 13(2), 93-105. <https://doi.org/10.33595/2226-1478.13.2.594>

Ley N° 27444. Ley del Procedimiento Administrativo General. Diario Oficial El Peruano Lima. 10 de abril de 2001. <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Ley-de-Procedimiento-Administrativo-de-PersonalLey27444.pdf>

Ley N° 27658. Ley marco de modernización de la gestión del Estado. Diario Oficial El Peruano. Lima. 20 de enero de 2002 [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BCE7AB2E6434B55305257B890053B271/\\$FILE/02A08.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BCE7AB2E6434B55305257B890053B271/$FILE/02A08.pdf)

ONGEI (2013). Una mirada al Gobierno Electrónico en el Perú: La oportunidad de acercar el estado a los ciudadanos a través de la TIC. Lima: PCM, [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/0D6D8CA5D781070305257E9200775428/\\$FILE/3_pdfsam_libro_ongei.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/0D6D8CA5D781070305257E9200775428/$FILE/3_pdfsam_libro_ongei.pdf)

Pérez Zúñiga, R.; Mercado Lozano, P.; Martínez García, M.; Mena Hernández, E. & Partida Ibarra, J. A. (2018). La sociedad del conocimiento y la sociedad de la información como la piedra angular en la innovación tecnológica educativa. *Revista Iberoamericana para la investigación y el desarrollo educativo*. 8(16): 1-24 <https://www.scielo.org.mx/pdf/ride/v8n16/2007-7467-ride-8-16-00847.pdf>

Presidencia del Consejo de Ministros (2023). Gobierno digital. <https://www.gob.pe/gobiernodigital>

Rendón Rojas, M. A. (2001) Un análisis del concepto de la sociedad de la información desde el enfoque histórico. *Información cultura y sociedad* (4): 9-21, 2001. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/142175.pdf>.

Secretaría de Gobierno Digital (2018). Lineamientos del líder de gobierno Digital. Lima: PCM, https://www.peru.gob.pe/normas/docs/SGD_Lineamientos_Lider_Gobierno_Digital.pdf

Secretaría de gobierno y transformación digital (2023). Transformación digital en el Perú. <https://www.gob.pe/transformaciondigital>

Vargas Díaz, C.D (2011) El Gobierno Electrónico o e-Gobierno. UNI-PLURI/VERSIDAD, 2011 –Versión Digital. 11(1) [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BD9EB0AFF79442F705257C170009C981/\\$FILE/9711.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BD9EB0AFF79442F705257C170009C981/$FILE/9711.pdf)

Sobre los autores:

Henry Gabino Chávez Sánchez (<https://orcid.org/0000-0003-3383-2156>) es bibliotecólogo por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM) y magíster en Comunicaciones por la UNMSM. Actualmente es docente en la Escuela de Bibliotecología de la misma universidad.

Correo electrónico: hchavez@unmsm.edu.pe

Walter Alfonso Espinoza Olcay (<https://orcid.org/0000-0002-1453-8456>) es Bachiller en Bibliotecología y Ciencias de la Información y magíster en Bibliotecología e Información en la UNMSM. Actualmente es jefe de la Biblioteca Especializada del SENCICO.

Correo electrónico: walter.espinoza@unmsm.edu.pe

Recibido: 14/04/2023

Aprobado para su publicación: 25/06/2024

La participación de las mujeres en elecciones subnacionales en el Perú. Una mirada a las Elecciones Regionales y Municipales 2022

Women's participation in subnational elections in Peru. A look at the 2022 Regional and Municipal Elections

Jacqueline Minaya Rodríguez

Resumen

Entre octubre y diciembre del año 2022 se celebraron las Elecciones Regionales y Municipales (ERM) mediante las que se eligieron autoridades a nivel regional, provincial y distrital en el Perú para el periodo 2023-2026. El 50,3 % de los votantes fueron mujeres y el 49,7 %, hombres. En estas elecciones se aplicó por primera vez la paridad y alternancia en los niveles subnacionales; además, se establecieron protocolos de seguridad para mantener los cuidados frente a la COVID-19. El 43,0 % de las candidaturas inscritas fueron mujeres. El presente artículo muestra cómo se desarrollaron las ERM 2022 en lo referente a la participación de las mujeres en el nivel subnacional, y así, observar algunos avances y desafíos de su participación en la contienda electoral de la política representativa subnacional.

Palabras clave: Elecciones regionales y municipales 2022, Perú, participación política, mujer.

Abstract

Between October and December 2022, the Regional and Municipal Elections (ERM) were held through which authorities were elected in Peru at the regional, provincial and district levels for the period 2023-2026. 50,3 % of voters were women and 49,7 % were men. In these elections, parity and alternation were applied for the first time at the subnational levels; in addition, safety protocols were established to maintain care against COVID-19. 43,0 % of the registered candidates were women. This article shows how the ERM 2022 developed in relation to the participation of women at the subnational level, and thus, observes some advances and challenges of their participation in the electoral contest of subnational representative politics.

Keywords: Regional and municipal elections 2022, Peru, political participation, women.

Introducción

Las Elecciones Regionales y Municipales (ERM 2022) resultan ser un escenario privilegiado para indagar sobre la participación de las mujeres a nivel subnacional, ya que en estos comicios se implementó por primera vez la paridad y alternancia como consecuencia de acciones afirmativas que reaccionaron a las creencias sesgadas por estereotipos negativos basados en género, los cuales reducen las oportunidades de que las mujeres sean representantes políticas. En efecto, es precisamente en esta etapa de la democracia representativa que se puede observar, con mayor precisión, cómo las agrupaciones políticas han cumplido con las principales disposiciones que el sistema electoral ha señalado, tales como la paridad y alternancia, encaminadas hacia elecciones de voluntad popular. Estas disposiciones son implementadas por el sistema electoral, el cual está conformado por el Jurado

Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).

La paridad vertical y la alternancia consisten básicamente en que las fórmulas y listas de candidaturas estén conformadas por el 50 % de mujeres y el 50 % de hombres, mientras que la paridad horizontal dispone que, del total de fórmulas presentadas a nivel nacional, el 50 % esté encabezada por una mujer y el 50 % por un hombre (ONPE, 2023).

Como veremos más adelante, a pesar de que el Perú cuenta con disposiciones a favor de la participación de mujeres en la política, aún existen barreras que ellas deben enfrentar en el camino electoral, siendo éstas, principalmente, el financiamiento económico para las campañas y el acoso político (Defensoría del pueblo, 2023; ONPE, 2023). Esto sucede precisamente, porque vivimos en una sociedad donde las consideraciones electorales están fundamentadas, en muchas ocasiones, por sesgos basados en estereotipos negativos de género, lo cual impacta en el sistema democrático electoral a muchos niveles (Villar, 2017; Neyra, 2021).

A pesar de que existen disposiciones para impulsar la participación de las mujeres en la política a nivel nacional y subnacional, tales como las cuotas, la paridad y la alternancia, aún es largo el camino para establecer igualdad de condiciones de oportunidades políticas para hombres y mujeres. Sin embargo, y tal como veremos más adelante, las ERM 2022 han demostrado que la participación equitativa entre hombres y mujeres tiene avances, aunque aún es necesario seguir impulsando cambios.

Por su parte, los partidos políticos comparten determinadas formas de pensar o entender la realidad, motivo por el cual existen ciertos principios que los cohesionan. Así, dicha cohesión funcionará para unirse en el apoyo a alguna situación específica, en tanto que lo consideren necesario por las características buenas que atribuyen a esa situación. Del mismo modo, es decir desde las mismas formas coincidentes de pensar, se unirán para enfrentar ciertas situaciones que identifican como amenazantes, impulsándolos a establecer estrategias que contrarresten situaciones identificadas como negativas. Esto se relaciona con lo que Gansom y Meyer (1999) denominan “marcos de interpretación política”.

En ese sentido, en este artículo se busca explorar la etapa de candidatura así como los resultados de las ERM 2022 desde la noción de marcos de interpretación política (Gansom y Meyer, 1999), que puede arrojar referencias acerca de los partidos políticos y respecto a la presencia de las mujeres en la política oficial para entender si estos partidos consideran la participación de las mujeres como esencial para una democracia más saludable; es decir, si es que para los partidos políticos, la representación de las mujeres en la política oficial significa un avance en la vida política del país o, por el contrario, la disposición de la paridad y la alternancia es asimilada como algo negativo o amenazante para ciertos principios compartidos entre integrantes de determinada agrupación política.

En ese sentido y, aunque no se abarcará el estudio de algún partido político en específico a profundidad, miraremos los resultados de estas ERM 2022 como señales que puedan dar luces sobre cómo es que los partidos políticos en general asumen la inequidad de oportunidades en la vida política entre hombres y mujeres como un problema político y una afectación a la democracia o, por el contrario, como una oportunidad política que genere cambios en las formas de distribuir las oportunidades políticas del país, en especial a nivel regional y municipal.

Este artículo considera al estudio de las elecciones subnacionales como esencial en el análisis acerca de las formas en que las agrupaciones políticas asimilan ciertas disposiciones del Estado respecto a

las reglas electorales; en este caso, centrado en la reducción de la subrepresentación de mujeres en la política de nivel regional y municipal.

Las principales fuentes de información del presente artículo son los informes publicados tanto por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), como por la Oficina de Procesos Electorales (ONPE) y la Defensoría del Pueblo. Así también, se vincula el análisis con la noción de marcos de interpretación política (Gamson y Meyer, 1999), los mismos que se entienden como las creencias orientadas a la acción y de carácter movilizador. Es decir, dichos marcos constituyen la observación compartida y coherente de la realidad por parte de los integrantes de una agrupación y que, consecuentemente, los animan a reaccionar a determinado asunto político (Chihu y López, 2004).

El artículo se organiza en tres partes. En la primera, se mostrará lo referente a las acciones afirmativas, así como los alcances de la paridad y la alternancia en el país de cara a las Elecciones Regionales y Municipales. Seguidamente, se observará de forma concisa, la noción de marcos de interpretación política como parte del análisis del comportamiento de los partidos políticos y movimientos regionales. Luego, se examinarán algunos gráficos acerca de las candidaturas y los resultados de las ERM 2022 centrados en las mujeres. Finalmente, se darán algunos alcances a manera de conclusiones.

Las acciones afirmativas desde la administración electoral en torno a la participación de la mujer en la política

Tal como pasa en el Perú y en otros territorios de la región, a lo largo de los años las sociedades se han desenvuelto en contextos donde las mujeres eran minimizadas en sus capacidades políticas y colocadas básicamente en actividades centradas en la casa. Este tipo de creencias ha reducido los derechos políticos de las mujeres, en especial de ser electas como representantes políticas (Krook y Norris, 2014; Archenti y Tula, 2014).

Para contextos electorales del país, el RENIEC es la institución del sistema electoral encargado de elaborar el padrón electoral; es decir, la lista que contiene los datos de las y los electores hábiles a emitir su voto. Precisamente, los padrones electorales de los comicios muestran que durante décadas ha existido un porcentaje similar entre hombres y mujeres en su calidad de votantes; sin embargo, debido a criterios basados en sesgos negativos de género, dicho balance numérico no se refleja en los derechos políticos electorales.

Frente a esta realidad, desde la década de los noventa, el Estado ha ido estableciendo acciones que apuestan por el cambio de las percepciones y la valoración que las ciudadanas y los ciudadanos tienen respecto a la presencia de las mujeres en la política, valoración que impacta en el comportamiento electoral, ya que estas percepciones suelen reducir las expectativas de que ellas sean electas a diferencia de los hombres. Aunque los resultados no han sido los más alentadores puesto que se ha visto que las agrupaciones políticas básicamente acatan las cuotas por una cuestión de obligada disposición, y no necesariamente porque crean decididamente en la participación de representatividad de las mujeres, se siguen haciendo esfuerzos para reducir la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres en el campo de la política representativa electoral.

La edad de la cuota de género en el Perú, esto es el tiempo que tiene el país con disposiciones de acción afirmativa, tiene sus inicios a fines de los años noventa (1997), con 25 % de mujeres u hombres en las listas de elecciones parlamentarias. Seguidamente, en el año 2000 la cuota subió al 30 % en las listas electorales para el Parlamento, cuota que se extendió en el 2002 a las listas para elecciones municipales

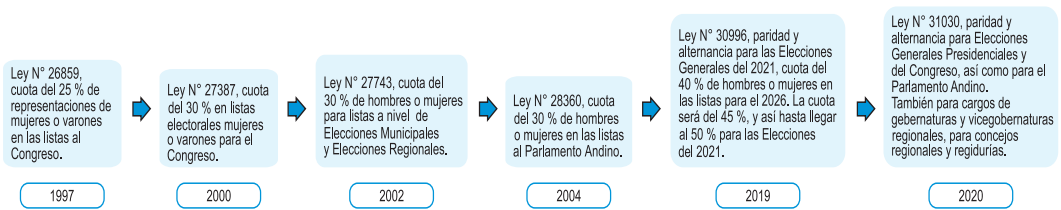
y en el 2004 para las listas del Parlamento Andino. Sin embargo, frente a algunas trampas que algunas agrupaciones políticas cometían respecto a estas disposiciones de acción afirmativa, y junto con ello la falta de adecuados mecanismos de monitoreo y sanción por parte de la administración electoral, se debieron realizar algunos ajustes a las normas.

Por tanto, debieron pasar quince años para que se establezcan mejores y más adecuadas medidas para reducir la brecha de representación política en el Perú. Así, en el año 2019, gracias al esfuerzo de movimientos feministas y grupos de parlamentarias, el Perú pasó a incorporar la Ley de Paridad y Alternancia Progresiva (Ley N.º 31030), la que se inició con la cuota del 40 % de mujeres, además de la alternancia en el orden de las listas para las Elecciones Generales del 2021.

En esa línea, en el año 2020, se aprobó la Ley de Paridad y Alternancia de manera obligatoria en la conformación de listas y fórmulas para cargos de elección popular y dirección de partidos. Esto último fue aplicado por primera vez en las Elecciones Generales de 2021 y en las Elecciones Regionales y Municipales 2022, y abarcó a las fórmulas presidenciales, las listas para el Congreso y el Parlamento Andino, así como las listas de Gobiernos Regionales. Para noviembre y diciembre del 2021, se aprobaron reglamentos respecto a la aplicación de la nueva norma sobre paridad y alternancia.

Así, el país estableció cuotas de género desde los años noventa, las cuales se han ido incrementando hasta llegar a la paridad y alternancia, tal como veremos a continuación:

Figura 1
Cuotas de género para elecciones en el Perú



Fuente: elaboración propia.

Vemos cómo en el Estado se han planteado acciones de políticas públicas desde la administración electoral, en específico acciones ejecutadas por el JNE, la ONPE y el RENIEC. Tal como se observa, a través de las reglas de juego electorales definidas para las organizaciones políticas, se han establecido parámetros de acción, a través de acciones afirmativas, como un deber para quienes quieren concursar en las competencias de elección popular. Esto último apoya la idea de que las agencias del Estado interpretan como necesario cambiar la cultura basada en estereotipos negativos de género puesto que estos reducen la posibilidad de que las mujeres sean electas como autoridad en las mismas condiciones que los hombres.

El Estado es el agente central de los asuntos públicos, que en este caso es la promoción de la igualdad de oportunidad entre hombres y mujeres y la acción afirmativa que ha elaborado a través de las cuotas de género. De ahí, en referencia a la administración electoral, que estas disposiciones buscan impactar en los espacios de reproducción social y en el cambio de los marcos de interpretación política de los partidos políticos, puesto que estos están obligados a ajustar sus acciones para poder entrar al ruedo de la competencia política en las elecciones.

Al mirar los contextos subnacionales y el contexto general del país, se evidencia que aún estamos viviendo en un sistema machista por lo que, aunque existan disposiciones de la administración electoral para que se promuevan iguales condiciones para la competencia electoral de mujeres y hombres, aún muchas personas y agrupaciones políticas perciben que las mujeres son menos confiables para asumir cargos políticos de envergadura (Defensoría del Pueblo, 2023; ONPE 2023; JNE, 2022).

Algunas de las manifestaciones de la desigualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la vida política representativa, y que responden precisamente a razones de sesgos negativos de género, son la violencia y acoso político contra las mujeres, así como el poco financiamiento que tienen las mujeres para las candidaturas (Defensoría del Pueblo, 2023, JNE, 2022, ONPE, 2023).

Los marcos de interpretación política y las elecciones subnacionales

La entrada analítica desde la noción de los marcos de interpretación política fue desarrollada principalmente por Gamson y Meyer (1999) para el estudio de movimientos sociales con el afán de observar los factores que generan cohesión y que movilizan la acción colectiva a partir de una manera compartida de interpretar la realidad por parte de los integrantes de una agrupación o movimiento social. Así, los marcos de interpretación política son, tal como señalan Gamson y Meyer, creencias orientadas a la acción y que además tienen un carácter movilizador.

Estos marcos de interpretación política se basan en aquellos valores compartidos con los cuales organizan los aspectos provenientes de la realidad para producir una imagen coherente y clara del problema al que se refiere el asunto político (Chihu y López, 2004). Es decir, los marcos definen los problemas, señalan un agente causal problema y diseñan soluciones. También se generan discursos, se justifican acciones e incluso se establece valor moral sobre algunas cuestiones.

En esa línea de ideas, el presente artículo aborda la contienda electoral de las ERM 2022 desde los marcos de interpretación política para mirar la etapa de candidaturas presentadas por los partidos políticos y movimientos regionales, así como los resultados. Es decir, los movimientos sociales, así como los partidos políticos y movimientos regionales, tal como se comporta un movimiento social, comparten el principio según el cual los integrantes de cada colectivo tienen formas similares de mirar la realidad desde la cual identifican ciertos sucesos como amenazantes o problemáticos, lo que los motiva a buscar soluciones o, por el contrario, los impulsa a reforzar las situaciones identificadas como algo adecuado o positivo.

Los marcos de interpretación política son una noción funcional que sirve para observar cómo los grupos políticos, en este caso, los partidos políticos y los movimientos regionales, identifican la realidad y comparten las mismas creencias frente a una situación y ven estas acciones necesarias de cambiar o por las cuales luchar. Esto tiene además una función cohesionadora para los integrantes de la agrupación política.

De hecho, desde los marcos de interpretación política se puede, incluso, identificar un problema, no solo como una situación amenazante, sino como una oportunidad política que llama decididamente a tomar acciones (McAdam, 1997; Skocpol, 1992).

Sin duda, los marcos de interpretación política están ligados al asunto político. En ese sentido, Chihu y López (2004) señalan que todo asunto político se refiere a la existencia de una situación dentro de la realidad social, situación que es definida como un problema para el cual la política pública ha de aportar una solución (p. 337). Desde esa lógica, los marcos de interpretación política entran a jugar un rol esencial en la motivación que las agrupaciones políticas tienen, puesto que los actores políticos interpretan la realidad e identifican algo a lo que llaman “problema” relacionado con el asunto político.

Ello debido a que se puede aplicar una mirada atenta de cómo una situación normativa, como las cuotas de género, coloca a los partidos políticos y movimientos regionales en una posible situación reactiva a la paridad y alternancia o de refuerzo; es decir, de cómo los partidos políticos y movimientos regionales analizan y activan acciones que apoyan determinadas normativas electorales.

Las elecciones Regionales y Municipales 2022 y la aplicación de la Ley de Paridad y Alternancia

En el 2022, se celebraron en el Perú las Elecciones Regionales y Municipales en el marco del Bicentenario de la República del Perú¹. Además, estos comicios se dieron en un contexto complejo debido a la pandemia generada por el virus de la SARS COVID-19, por lo que los organismos del sistema electoral, conformado por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), establecieron criterios para cuidar a las personas de posibles contagios del virus y, al mismo tiempo, buscaron resguardar el derecho al voto de las y los electores. Al respecto, las elecciones desarrolladas en tiempo de pandemia han sido centralmente las Elecciones Generales 2021 y las Elecciones Regionales y Municipales 2022, de importancia por la cantidad de votantes y por los cargos que se disputaban. Al respecto se ha publicado acerca del impacto que la pandemia generó a las formas que las y los ciudadanos tenemos a la hora de votar, así como las disposiciones de cuidado y distanciamiento social que la administración electoral estableció (Huamán et al., 2021; Corvetto, 2021; Velarde, Sánchez y Minaya, 2022).

Las ERM 2022 se celebraron el 02 de octubre del 2022; sin embargo, dado que en nueve circunscripciones electorales (Amazonas, Cajamarca, Cusco, Callao, Lambayeque, Lima Provincias, Moquegua, Pasco y Piura) no se cumplió con superar el 30 % de los votos válidos para la gobernación y vice gobernación regional, tal como indica la Ley N.º 29470, Ley que modifica diversos artículos de la Ley N.º 27683, Ley de Elecciones Regionales (Artículo 5, promulgado en el año 2009), se convocó a una segunda elección. Para este caso, la Segunda Elección Regional (SER) se llevó a cabo el 04 de diciembre del 2022 en las nueve circunscripciones señaladas previamente. Por tanto, las ERM 2022 están constituidas por aquellas celebradas el 02 de octubre y el 04 de diciembre del 2022, comicios que se declararon concluidos el 29 de diciembre del 2022 (Resolución N° 4204-2022-JNE).

Para efectos de desarrollo de elecciones de voto popular, el Reniec, en el marco de las ERM 2022, el 02 de octubre de 2021, cerró el padrón electoral en concordancia con la Resolución N° 0932-2021-JNE y con la Ley Orgánica de Elecciones. Tal como indica la estadística de la población electoral de la ERM 2022², según el padrón electoral correspondiente a las Elecciones Regionales y Municipales 2022, la población electoral hábil para ejercer su voto para dichos comicios fue de 24 760 062, de la cual el 50,3 % fueron mujeres y el 49,7 %, hombres, comportamiento similar a nivel nacional y para cada una de las regiones. Ello muestra un equilibrio numérico entre hombre y mujeres, pero tal como veremos más adelante, no es coherente, aún, con una representación política equitativa entre hombres y mujeres.

¹ El Perú conmemora su independencia a sus 200 años, dentro del periodo que va del 2021 al 2024, puesto que, aunque José de San Martín declaró la independencia del país en 1821, no fue hasta 1824, con la batalla de Ayacucho, que se consolida dicha independencia.

² Ver <https://portales.reniec.gob.pe/web/estadistica/info-elecciones-2022>

Figura 2
Población electoral: Elecciones Regionales y Municipales 2022 según sexo

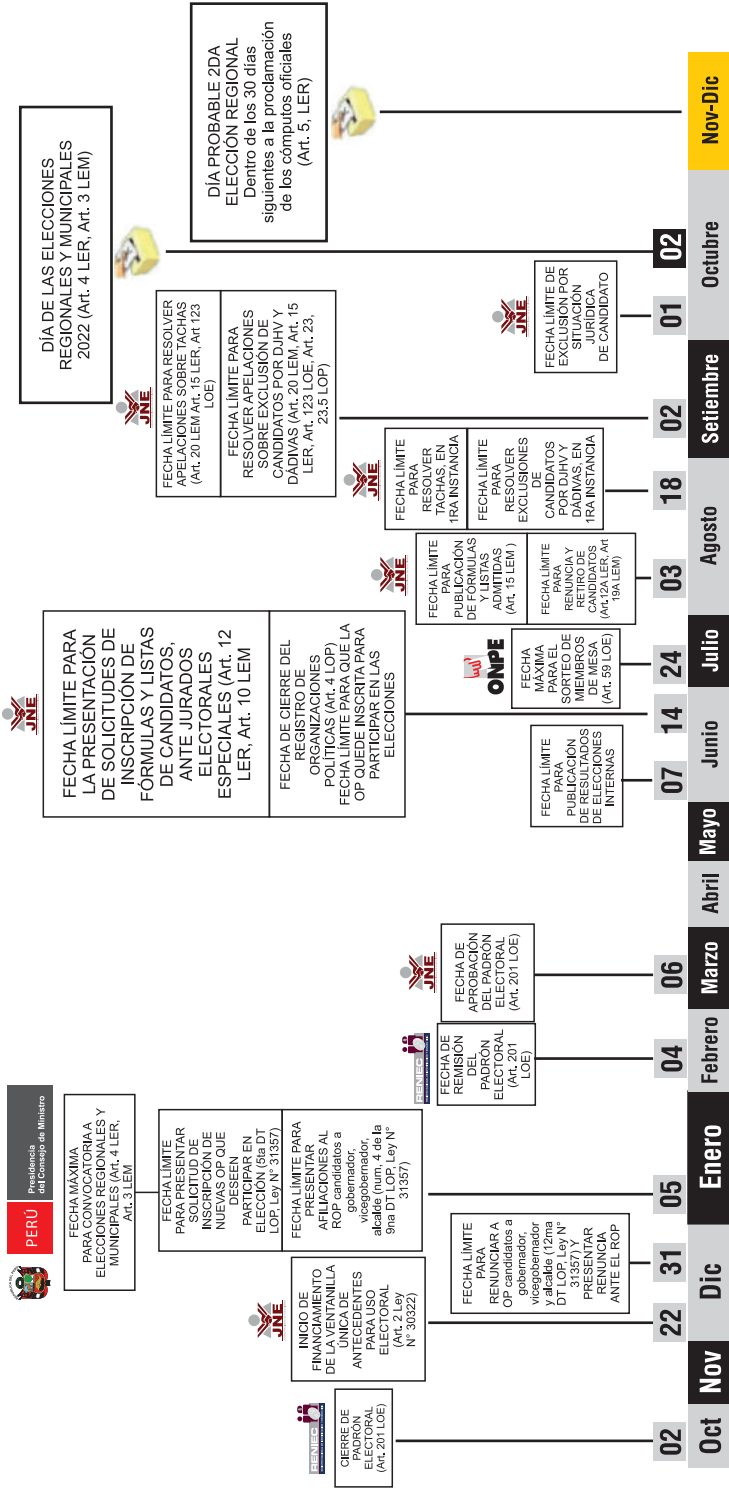
Región	Total	Mujer	%	Hombre	%
Nacional	24 760 062	12 451 069	50,3	12 308 993	49,7
Amazonas	319 338	154 260	48,3	165 078	51,7
Áncash	910 770	460 301	50,5	450 469	49,5
Apurímac	333 351	168 850	50,7	164 501	49,3
Arequipa	1 162 968	581 339	50,0	581 629	50,0
Ayacucho	49 3 359	251 746	51,0	241 613	49,0
Cajamarca	1 131 382	574 825	50,8	556 557	49,2
Callao	830 749	420 258	50,6	410 491	49,4
Cusco	1 052 153	525 677	50,0	526 476	50,0
Huancavelica	322 628	166 393	51,6	156 235	48,4
Huánuco	611 488	304 543	49,8	306 945	50,2
Ica	663 357	331 447	50,0	331 910	50,0
Junín	998 022	507 297	50,8	490 725	49,2
La Libertad	1 461 467	740 338	50,7	721 129	49,3
Lambayeque	992 096	508 796	51,3	483 300	48,7
Lima	8 365 580	4 246 775	50,8	4 118 805	49,2
Loreto	722 741	346 682	48,0	376 059	52,0
Madre de Dios	123 947	55 551	44,8	68 396	55,2
Moquegua	152 007	74 641	49,1	77 366	50,9
Pasco	210 556	100 250	47,6	110 306	52,4
Piura	1 432 221	719 306	50,2	712 915	49,8
Puno	938 266	463 851	50,6	474 415	49,4
San Martín	665 122	317 921	47,8	347 201	52,2
Tacna	287 320	142 338	49,5	144 982	50,5
Tumbes	171 779	84 319	49,1	87 460	50,9
Ucayali	407 395	192 801	47,3	214 594	52,7

Fuente: elaboración propia tomando como fuente estadística, la población electoral de las Elecciones Regionales y Municipales 2022.

En cumplimiento con el derecho electoral en el Perú, el sistema electoral para las Elecciones Regionales y Municipales 2022 cumplió con un cronograma de acuerdo con la Resolución N° 0932-2021-JNE, cerrando el padrón electoral el 02 de octubre del 2021; además de otros pasos requeridos hasta tener la aprobación del Jurado Nacional de Elecciones, de cara al día central de los comicios, el 02 de octubre del 2022, tal como se muestra en la figura 3.

Figura 3

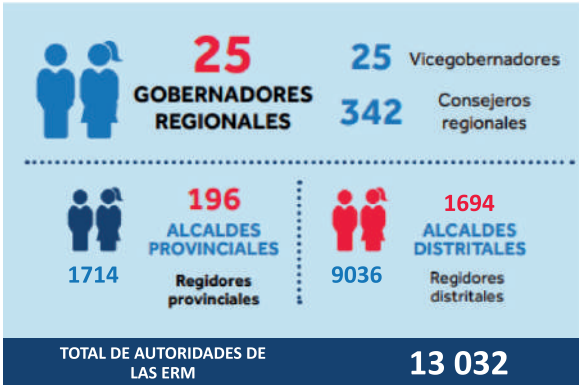
Cronograma de Elecciones Regionales y Municipales 2022 aprobado por Resolución N° 0932-2021-JNE



Fuente: JNE, 2023.

Además, para las ERM 2022 se debió de elegir a 25 gobernadores regionales y a 342 consejeros regionales, a 196 alcaldes provinciales, 1714 regidores provinciales, 1694 alcaldes distritales y a 9036 regidores distritales; en total 13 032 cargos de representación a nivel subnacional.

Figura 4



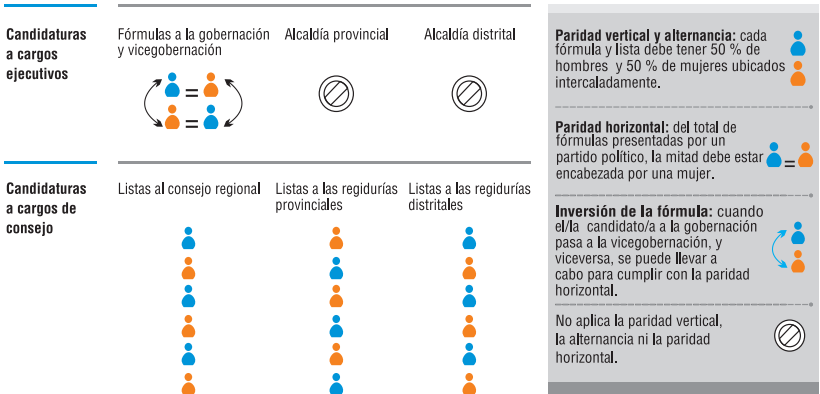
Fuente: ONPE, 2022.

Para las ERM 2022, la paridad vertical y la alternancia, así como la paridad horizontal, fueron las disposiciones presentadas en la búsqueda de la reducción de la brecha de representatividad política entre hombres y mujeres. La implementación de la paridad y alternancia en estas elecciones subnacionales significa el inicio de los esfuerzos hacia la equidad numérica; al menos en las listas y fórmulas para los niveles de elección distrital y provincial, *“la fórmula de candidaturas debe estar integrada por una mujer y un hombre o un hombre y una mujer”*.

Según las disposiciones, paridad vertical significa que las fórmulas y las listas de candidaturas a consejerías regionales y regidurías provinciales deben estar integradas por el 50 % de hombres y 50 % de mujeres, ello de manera intercalada en las listas (hombre, mujer, hombre mujer, o en orden inverso), si la lista es de candidaturas en cantidad impar (JNE, 2022); mientras que la paridad horizontal implica que en las fórmulas de circunscripciones regionales, el 50 % debe estar encabezada por una mujer y el 50 % por un hombre, y que de ser un número impar la diferencia deberá de ser una circunscripción (JNE, 2022).

Dicha distribución se puede observar en la figura 5:

Figura 5



Fuente: ONPE, 2022.

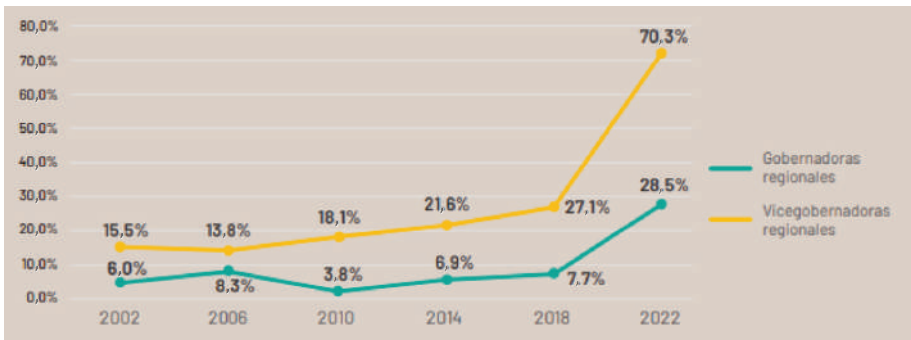
A continuación, observaremos algunos gráficos que proporcionan evidencias acerca del comportamiento de los partidos políticos y movimientos regionales frente al cumplimiento de la paridad y la alternancia.

Las candidaturas de las elecciones regionales y municipales 2022

Ahora bien, según el JNE, la proporción de mujeres candidatas a gobernadora regional fue del 28,5 % del total de candidaturas a este cargo y, para el cargo de vicegobernadora, del 70,3 % de las candidaturas a dicho cargo; lo cual implica un aumento del 20,8 % y 43,2 %, respectivamente, en comparación con las ERM 2018. Lo mismo ocurre para el cargo de consejera regional, donde del total de candidatas, el 48,6 % lo fue para dicho cargo (JNE, 2022).

Es decir, y tal como se muestra la figura 6, para la vice gobernatura hay cambios más notorios que para la gobernatura:

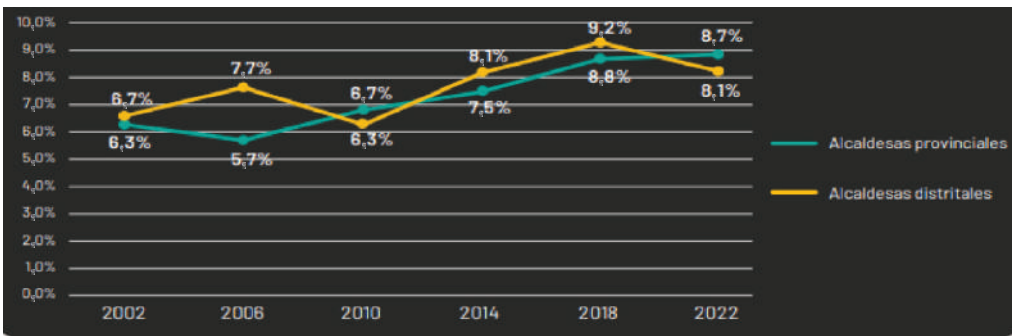
Figura 6
Porcentaje de candidatas a cargos ejecutivos regionales 2002-2022



Fuente: JNE, 2022.

Respecto a las candidatas a alcaldesas provinciales y distritales, estas representaron apenas el 8,1 % y 8,7 % respectivamente, cifras distintas a los cargos ejecutivos regionales. Como se observa en la figura 7, la cantidad de mujeres candidatas a ambos cargos son ligeramente menores a las presentadas en las ERM 2018, donde fueron el 9,2 % y 8,8 % respectivamente. Por tanto, y tal como se evidencia en esa figura, la representación de mujeres en cargos ejecutivos municipales, provinciales y distritales no termina de ser un desafío para la representación subnacional. Como señala el JNE, históricamente la proporción de mujeres candidatas en estos cargos no ha podido superar ni el 10 % (JNE, 2022).

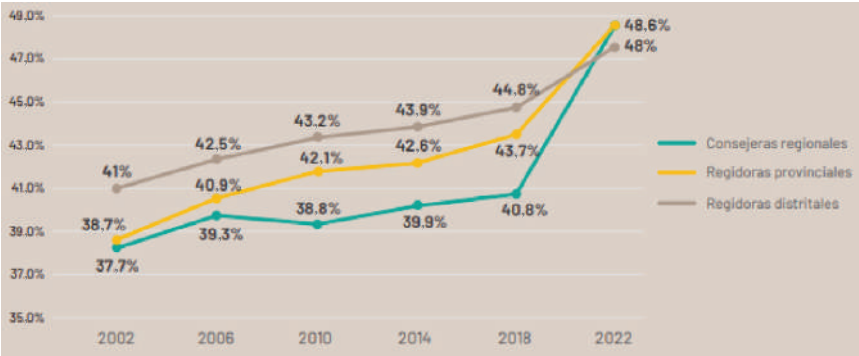
Figura 7
Porcentaje de candidatas a cargos ejecutivos municipales provinciales y distritales, 2002-2022



Fuente: JNE, 2022.

Ahora bien, respecto a la elección para los cargos de consejo, es decir cargos de consejera regional, regidora provincial y regidora distrital, estos correspondieron al 48 % del total de candidaturas para dichos cargos. Como se aprecia en la figura 8, las cifras muestran un comportamiento sin precedentes respecto a la participación de mujeres en cargos subnacionales como consejera regional, regidora provincial y regidora distrital, lo cual sugiere que ha habido un efecto positivo en la implementación de la paridad y la alternancia en las ERM 2022.

Figura 8
Porcentaje de candidatas a cargos de Consejo, 2002-2022

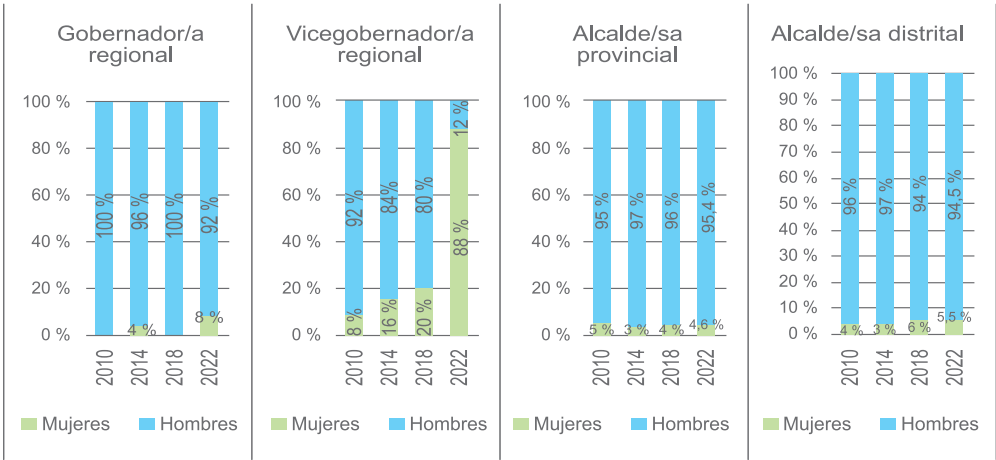


Fuente: JNE, 2022.

Resultados de las Elecciones Regionales y Municipales 2022

La paridad y la alternancia, disposiciones implementadas por primera vez en elecciones subnacionales, tuvieron un impacto notoriamente positivo en la elección de vice gobernaturas, puesto que, por primera vez en la historia de la democracia peruana, el 88 % fueron mujeres (Figura 9). Sin embargo, en cargos de regidurías provinciales y distritales, se obtuvo un 46 % y 47,9 %, respectivamente (Figura 10).

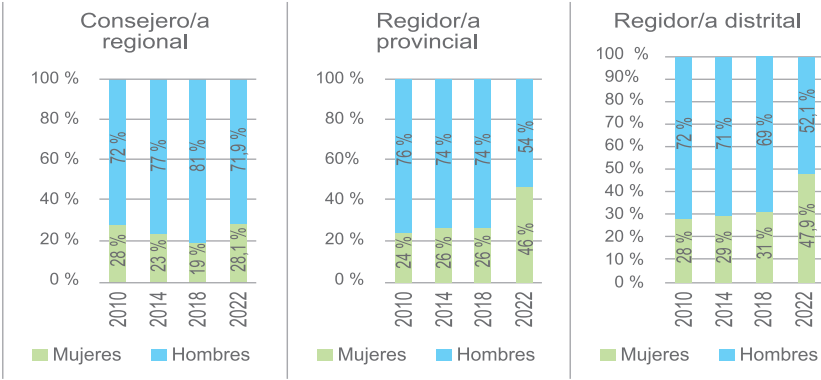
Figura 9
Las mujeres electas en cargos de Elecciones Regionales y Locales 2010-2022



Fuente: Defensoría del Pueblo, 2023.

Respecto de los cargos ejecutivos de los tres niveles de gobierno, no hubo un impacto de gran envergadura. Así, las gobernadoras representan el 8 %; las alcaldesas provinciales, el 4,6 %, y las alcaldesas distritales, solo el 5,5 %.

Figura 10
Las mujeres electas en cargos de elecciones regionales y locales para Consejería y Regiduría 2010-2022



Fuente: Defensoría del Pueblo, 2023.

Además, como se ha mencionado, las mujeres han vivido y siguen viviendo contextos más difíciles que los hombres en el espacio de la política (Defensoría del Pueblo, 2023), siendo los principales el acoso político y el financiamiento para las mujeres durante sus campañas políticas. Esto último sugiere que aun hace falta acciones complementarias que apuesten por elevar la presencia de las mujeres en posiciones de importancia representativa en la vida política del país

A modo de conclusión

El Estado cumple con una doble acción; la primera, a través de acciones afirmativas con la intención de cambiar las creencias sociales basadas en estereotipos negativos de género y que se acepte que las mujeres son tan buenas como los hombres para desenvolverse en la vida política y así cambiar la situación de la subrepresentación de las mujeres en el nivel subnacional. En segundo lugar, el Estado, además, a través de las disposiciones de acción afirmativa, hace que las mujeres tengan mejores condiciones para que se incremente la expectativa de ser electas. Esto es factible en muchos casos a través del establecimiento de condiciones o disposiciones para que los partidos políticos, aunque así no lo deseen, deban incluir a mujeres en las listas de cargos de importancia política como lo son los de representación política.

La normativa electoral deja exento a los movimientos regionales aplicar la paridad y alternancias en sus candidaturas a alcaldías provinciales y distritales, así como en las candidaturas a la gobernación regionales. Esto está jugando en contra de la búsqueda de igualdad de oportunidades políticas ente hombres y mujeres, por lo que habría que preguntarse cómo se constituyen los marcos de interpretación política en los movimientos regionales, en tanto que estos no están obligados a cumplir con la paridad y alternancia; y cómo son los marcos de interpretación política de los partidos políticos que han mostrado mayor presencia de mujeres en sus listas. Sería además necesario conocer por qué los movimientos regionales no están incluidos en el cumplimiento de dichas disposiciones.

Si bien es cierto que el Estado está implementando acciones específicas en la búsqueda de la reducción de brechas de oportunidad electoral, eso no basta, puesto que el cambio de una cultura electoral pasa por un cambio en la cultura ciudadana. Por tanto, se requieren esfuerzos desde múltiples flancos institucionales, tales como espacios educativos, espacios de comunicación pública, entre otros.

Se podría entender que los partidos políticos ejecutan la paridad y la alternancia básicamente porque una normativa los obliga a hacerlo. Es decir, sería de gran provecho conocer más sobre los partidos políticos, mirar cómo éstos consideran la presencia de las mujeres en la política, si la consideran como una amenaza para la democracia, o si, por el contrario, la paridad y la alternancia son identificadas como adecuadas y, por tanto, estas organizaciones contemplan cumplirlas con ahínco y sin trampas. Ello podría ayudar a avizorar cómo tanto los partidos políticos como los movimientos regionales consideran la presencia de las mujeres en la política representativa, si como una amenaza o como una oportunidad de reformar la participación de las mujeres de cara a las contiendas electorales.

Se espera que las agrupaciones políticas, desde sus marcos de interpretación política, identifiquen el hecho de que las mujeres no participen en la política oficial como una amenaza a la vida democrática y que, en consecuencia, se busquen y se esfuercen en hacer que más mujeres participen en la vida política del país, es decir, que vean la brecha de representación desde el género como una oportunidad para que tanto hombres como mujeres tengan las mismas condiciones en la competencia electoral.

Se requiere que los partidos políticos y movimientos regionales vean como una oportunidad política que se pueda cambiar la realidad hacia un horizonte de igualdad de oportunidades para que las mujeres sean autoridades para una democracia más saludable y, por ende, busquen que más mujeres participen en la política.

Referencias bibliográficas

Archenti, Nélica y Tula, María Inés (2014) *La representación imperfecta Logros y desafíos de las mujeres políticas*. Eudeba.

Caminotti, Mariana (2016). *Cuotas de género y paridad en la legislación electoral de América Latina: mujeres, partidos políticos y Estado*. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Cantuarias, P (2019). “Todos por igual. Un análisis de las repercusiones del acoso político en el ejercicio de funciones de regidoras en municipios locales en Puno y Lima (2015-2018)”. *Perú. Anuario latinoamericano: ciencias políticas y relaciones internacionales*.

Chihu Amparán & López Gallegos, Alejandro (2004). “El análisis de los marcos en la obra de William Gamson”. En *Estudios sociológicos*, vol XXII (2), 2004, pp. 435-460. El Colegio de México A.C.

Corvetto, Piero (2021). “Los efectos de la pandemia en el sistema democrático peruano: la organización de las Elecciones Bicentenario”. *Elecciones*, 20(22), pp. 15-50, Lima.

Defensoría del Pueblo (2023). *Supervisión de la implementación de la ley N° 31155: Acoso político contra las mujeres. Acoso político contra las mujeres*, Informe Defensorial N° 004-2023-DP/ADM, Lima.

Huamán, Diego; Hurtado, José y Tintaya, Ramiro (2021). “Perú: elecciones 2021 en el contexto de la pandemia de COVID19”. *Themis*, revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, n° 80, Lima.

Jurado Nacional de Elecciones (2022). *Observa igualdad. Participación política de las mujeres en las ERM 2022*. Lima.

Jurado Nacional de Elecciones (2022). *Perfil electoral. ERM, 2022. Elecciones regionales y municipales, Cambios y continuidades en las Elecciones Regionales y Municipales 2022*.

Jurado Nacional de Elecciones (2022). *Perfil electoral. ERM, 2022. Paridad y alternancia de género en las fórmulas y listas de candidaturas. Elecciones Regionales y Municipales 2022*.

Krook, Mona y Norris, Pippa (2014). “Beyond quotas: strategies to promote gender equality in elected office”. *Political Studies*, 62, pp. 2-20.

Gamson, William y Meyer, David (1999). “Marcos interpretativos de la oportunidad política”. En Doug McAdam, John D. McCarthy, Mayer N. Zald (Coords). *Movimientos sociales, perspectivas comparadas: oportunidades políticas, estructura de movilización y marcos interpretativos culturales* (pp. 389-412). Ediciones Istmo.

McAdam, Doug (1997). *Social movements: readings on their emergence, mobilization, and dynamics*. Oxford University Press.

Minaya, Jacqueline (2021). “La ciudadanía electoral ad portas del Bicentenario. Una mirada al Padrón Electoral según sexo, edad y educación en las Elecciones Congresales 2020”. En *Nombres* vol. 6 (1), pp. 89-124, Lima.

Neyra, Ana (2021) Las mujeres y la política ¿cómo estamos y hacia dónde vamos? Disponible en <https://idehpucp.pucp.edu.pe/boletin-eventos/las-mujeres-y-la-politica-como-estamos-y-hacia-donde-vamos-23907/>

Oficina Nacional de Procesos Electorales - ONPE (2023). *Cuaderno Electoral N° 1. Paridad y alternancia*, Lima.

Oficina Nacional de Procesos Electorales-ONPE (2023). *Cuaderno Electoral N° 4. Financiamiento y género*, Lima.

Oficina Nacional de Procesos Electorales-ONPE (2022). *Resultados Elecciones Regionales y Municipales 2022*, Lima.

RENIEC (2022). *Estadísticas de la población electoral Elecciones Regionales y Municipales*.

Skocpol, Theda (1992). *Protecting soldiers and mothers. The political origins of social policy in the United States*. The Belknap Press of Harvard University Press.

Velarde, Carmen; Sánchez, Edith y Minaya, Jacqueline (2022). “La elaboración del padrón electoral en tiempo de pandemia: Las elecciones generales 2021 en Perú”. *Elecciones*, 20(11), 97-134. Lima.

Villar, Eliana (2017). La participación política de mujeres en los gobiernos locales. En Nombres 15(16), pp. 11-30. Lima.

Sobre la autora:

Jacqueline Minaya Rodríguez es licenciada en Sociología por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y Magíster en Políticas Públicas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Ecuador. Actualmente se desempeña como docente en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Correspondencia electrónica: jminayar@unmsm.edu.pe

Recibido: 02/12/2022

Aprobado para su publicación: 10/02/2022

El legado ‘chacha’ en la antroponimia del distrito de Yambrasbamba³

The ‘chacha’ legacy in the anthroponymy of the district of Yambrasbamba

Michaela Ziemendorff
Jairo Valqui Culqui

Resumen

La documentación histórica de los repartimientos de Yambrasbamba y Yapa permite analizar la continuidad de apellidos en el distrito de Yambrasbamba, ubicado en la provincia de Bongará en el departamento de Amazonas, desde la colonia temprana hasta la actualidad. La gran mayoría de estos apellidos son de filiación ‘chacha’, es decir, que pertenecen a la lengua local que, según el estado actual de la investigación, se hablaba en gran parte del área Chachapoyas. En la toponimia, esta lengua parece no haber dejado huellas en la denominación de los poblados principales, pero la comparación del registro actual de apellidos del distrito con la documentación colonial de los repartimientos unidos en el pueblo de la Trinidad de Yambrasbamba demuestra que se han conservado varios apellidos chachas, entre ellos los de los caciques de los dos repartimientos. Asimismo, el análisis constata la presencia de diversos apellidos ‘chachas’ provenientes de otras partes del área, así como un legado quechua importante en el distrito.

Palabras clave: Lengua chaccha; Antroponimia; Antroponimia chaccha; Yambrasbamba.

Abstract

The historical documentation of the Yambrasbamba and Yapa *repartimientos* allows us to analyze the continuity of surnames in the district of Yambrasbamba, located in the province of Bongará in the department of Amazonas, from the early colony to the present. The great majority of these surnames are of ‘Chacha’ origin, that is, they belong to the local language that, according to the current state of research, was spoken in a large part of the Chachapoyas area. In the toponymy, this language seems have left no traces in the naming of the main villages, but the comparison of the current record of surnames in the district with the colonial documentation of the united repartimientos in the town of La Trinidad de Yambrasbamba shows that several Chacha surnames have been preserved, including those of the caciques of the two *repartimientos*. Likewise, the analysis shows the presence of several Chacha surnames from other parts of the area, as well as an important Quechua legacy in the district.

Key words: Chaccha language; Anthroponymy; Chaccha anthroponymy; Yambrasbamba.

³Este artículo forma parte del proyecto de investigación Una nueva perspectiva histórico-lingüística sobre la “lengua de los Chachapoyas” (E23031841) desarrollado por el grupo de investigación Dolenper de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

1. Introducción

La investigación del idioma del área Chachapoyas⁴, comúnmente llamado ‘chacha’ (Torero, 1989) o ‘idioma chachapuya’ (Taylor, 2000), recién se ha ido intensificando, por lo que los conocimientos disponibles en la actualidad todavía no son más que básicos. Hasta la fecha, se ha establecido un aproximado de la extensión del idioma en tiempos prehispánicos (Torero, 1989), sus características fonético-fonológicas (Taylor, 2000) así como el significado de algunos elementos toponímicos (Valqui Culqui & Ziemendorff, 2016). El avance actual de la investigación hace que los trabajos de base con las escasas fuentes disponibles, tanto toponímicas como también antroponímicas, sean indispensables para avanzar en el conocimiento sobre el medio de expresión pre quechua del área Chachapoyas (cf. Ziemendorff, Valqui Culqui & Ziemendorff, 2023).

En este sentido, la investigación de la antroponimia histórica del área, una de las pocas fuentes -aunque indirecta- sobre el idioma ‘chacha’⁵, cumple este propósito no solamente mediante la ampliación del inventario antroponímico regional, sino también a través de la identificación de elementos antroponímicos característicos del área, así como hallazgos acerca de la conformación y el uso de nombres ‘chachas’.

La documentación histórica relacionada con la localidad y el actual distrito de Yambrasbamba (AGN, 1587; ARA, 1611-1645, 1617-1644, 1618, 1675; AOC, 1782), así como la disponibilidad de listados de apellidos actuales de la zona tienen el potencial de proporcionar el tipo de datos e insumos mencionados, además de permitirnos responder, de manera particular, a una pregunta esencial que todavía no ha sido investigada de manera sistemática: ¿qué parte de la antroponimia histórica chacha ha sobrevivido a través de los siglos hasta la actualidad? El acercamiento a esta pregunta en un caso concreto hará posible estimar el impacto de la disminución drástica de la población local y regional a inicios de la Colonia, la evolución del sistema de apellidos a partir de la conquista española y la reducción y fusión de pueblos y repartimientos sobre el legado antroponímico preincaico.

Para este fin, primeramente, se aclarará la historia de Yambrasbamba durante la colonia temprana, antes de definir los enfoques teóricos y metodológicos adecuados para los objetivos detallados líneas arriba. Luego, en la parte del análisis, se revisarán los aspectos más importantes del expediente de revisitas al repartimiento de Yambrasbamba (ARA, 1618), tomando en cuenta también los hallazgos del análisis de los expedientes relacionados con el repartimiento de Yapa (ARA, 1611-1645, 1617-1644, 1675, cf. Ziemendorff, Rodríguez Villa, Ziemendorff & Valqui Culqui, *presentado*), con la finalidad de llegar a conclusiones sobre las características internas de los apellidos, así como la continuidad de apellidos locales desde la colonia temprana hasta la actualidad.

1.1. Historia temprana de Yambrasbamba

El repartimiento de Yambrasbamba conformaba una encomienda junto con el pueblo de Sonche y el repartimiento de Buldibuyo y Pías, adjudicada a uno de los conquistadores y cofundadores de la ciudad de Chachapoyas, Honorate Esteban (Hampe Martínez, 1982, p. 131; Ruiz Estrada, 2011, p. 412). Pertenecía al Corregimiento de los Pacllas y Cascayungas y su pueblo principal era Santiago de Yambrasbamba, siendo sus anexos las parcialidades o pueblos de San Marcos de Chengo, Nuestra Señora de Quilongui / Puyloquin, Cullazuma, Cachepo / Gachope y Camalco (ARA 1618).

No solamente era uno de los repartimientos más alejados de la ciudad de Chachapoyas desde la cual se administraba, con 14 leguas de distancia desde su pueblo principal hasta Chachapoyas (Ruiz Estrada,

⁴Para una discusión de la terminología, ver Guengerich & Church, 2017.

⁵Por razones prácticas y falta de alternativas, seguiremos usando el término “lengua chacha”, debido a su amplia difusión en la literatura especializada, además de que está registrado en el catálogo de lenguas del mundo Glottolog 4.6 (Hammarström et al. 2022), para referirnos al idioma prequechua evidenciado en la toponimia y antroponimia de gran parte del espacio geográfico Chachapoyas.

2011, p. 409), sino que incluso se ubicaba en la frontera con los “indios de guerra” (ARA, 1618, fol. 34v), es decir, con zonas todavía no conquistadas ni reducidas por la administración colonial. Esto implicaba un riesgo constante de asaltos a las parcialidades y los pueblos fronterizos pertenecientes al repartimiento.

Después de la muerte del encomendero Juan Bautista Esteban, hijo del conquistador Honorate Esteban, en algún momento entre 1582 y 1583⁶, el repartimiento se dividió en dos: la primera parte, llamada el repartimiento de Yambrasbamba, se quedó con el hijo del encomendero fallecido, igualmente llamado Honorate Esteban, mientras que la segunda parte, llamada el repartimiento de Nuestra Señora de Quilongui y San Marcos de Chengo y Cullazuma, fue otorgada al antiguo corregidor de la zona, Domingo de Çarauz Gamboa. La terminación de esta división temporal no está documentada en los archivos disponibles de la época, pero por la falta de mención del repartimiento de Quilongui y Chengo en documentos posteriores, así como la disminución de la población nativa que se observa a lo largo de las visitas a los pueblos implicados, los cuales desde un inicio contaban con menos pobladores que el pueblo de Santiago de Yambrasbamba, es de asumir que no llegó a durar más que las dos generaciones por las que se solía otorgar una encomienda a una persona que presentaba los méritos requeridos (Lockhart, 1994, pp. 11- 22).

No solamente los asaltos de grupos humanos colindantes, sino sobre todo las enfermedades traídas de España -según los documentos históricos, la viruela y el sarampión en el caso del Yambrasbamba (ARA, 1618, fol. 41v)- ocasionaron una pronunciada disminución de la población no solamente en el repartimiento de Yambrasbamba, sino también en los repartimientos vecinos de Yapa y Chirta. Por ello, en 1782 el obispo de Trujillo, Martínez Compañón, decidió unir los tres pueblos mencionados, incluyendo sus anexos, mediante la fundación de un nuevo pueblo, en el sitio del antiguo pueblo de Yapa, el cual estaba más protegido de asaltos y robos por parte de grupos humanos no conquistados. Debido a que la mayor parte de la población de este nuevo pueblo era originaria del repartimiento de Yambrasbamba, se le dio el nombre de La Trinidad de Yambrasbamba (AOC, 1782; cf. Rodríguez Villa, 2013). En esta ubicación ha permanecido el pueblo de Yambrasbamba hasta la actualidad.

2. Consideraciones teórico-metodológicas: antroponimia y toponimia

Tanto la toponimia como también la antroponimia se sirven de enfoques interdisciplinarios, en los cuales la lingüística y la filología desempeñan un papel fundamental. La toponimia, la ciencia de los nombres de lugares, al mismo tiempo hace uso de las metodologías y hallazgos de la arqueología, geografía e historia para determinar el significado, origen y la historia de los topónimos, es decir, de los nombres de lugares (Cerrón-Palomino, 2015).

La antroponimia, por su parte, se dedica a la investigación de los nombres propios, por lo cual suele tener un componente etnolingüístico y/o cultural (Escobar Zapata, 2020). Generalmente, este componente cultural de los nombres puede estar basado en conceptos culturales actuales o anteriores, lo que implica, entre otros, la presencia de idiomas anteriores a la época de origen de los antropónimos examinados. Esto, a su vez, puede dificultar su interpretación de manera significativa (pp. 13-14). En el caso del área Chachapoyas, debido a los escasos conocimientos acerca de su sistema antroponímico, la referencia mejor investigada la constituye el sistema antroponímico incaico, donde generalmente se observaba una estructura simple de los nombres, los cuales consistían en una sola casilla de una o más palabras (pp. 13-14).

Las costumbres andinas, las cuales posibilitaban un cambio del nombre dado al niño durante la infancia o la adultez (Medinaceli, 2003, pp. 92-96), terminaron con la imposición del sistema antroponímico

⁶Cf. Gobierno Regional de Amazonas, s.f.

español. En el Tercer Concilio de Lima, realizado en 1583, se determinó que “... *todos se les ponga nombres en el bautismo cuales se acostumbran entre christianos... Mas los sobrenombres para que entre sí se diferencien, procurense que los varones procuren los de sus padres, las mugeres los de sus madres...*” (cit. en p. 98). Este reglamento llevó a una transmisión de apellidos dentro de una comunidad “entre las mujeres y entre los hombres en sí” (p. 98), un fenómeno que parece haberse manifestado también en el repartimiento de Yapa (Ziemendorff, Rodríguez Villa, Ziemendorff & Valqui Culqui, *presentado*).

3. Toponimia

3.1. El nombre de Yambrasbamba

El topónimo *Yambrasbamba* puede descomponerse en las formas *yambras* y *bamba*. El componente *bamba* < **pampa* hace referencia en el quechua local a ‘llanura o plaza’ (Taylor, 2006, p. 72) y se atestigua también en otros casos como en Utcubamba (‘llanura del algodón’) o Leyme**bamba** (‘plaza de la fiesta’), ubicados igualmente en el área Chachapoyas. El componente *yambras*, en los siglos XVI y XVII, presentaba las variaciones de *yamaras*, *yamras* o *yambras*, tal como lo demuestran las denominaciones del pueblo como *Yamarasbamba* / *Yamrasbamba* / *Yambrasbamba*; en 1581, por ejemplo, el pueblo lleva el nombre de *Santiago de Sebola*⁷ de *Yamarasbamba* (ARA, 1618, fol. 12r). Las tres variaciones mencionadas tienen en común su procedencia de la forma *yamras* que estaría relacionada con la palabra quechua para referirse al árbol ‘aliso’ *lamras* < **ramra* (Taylor, 2006, p. 53).

3.2. Toponimia actual vs. histórica

Dejando de lado el nombre de la actual capital del distrito, no se ha conservado ningún topónimo encontrado en la documentación histórica de los repartimientos de Yambrasbamba y Yapa, aparte de la posible relación entre el sitio actual de *Cuambo* y el paraje de *Cuanibo*, al cual se había trasladado temporalmente el poblado de Yapa en 1675 (ARA, 1675).

Esto, por supuesto, no descarta la posibilidad de la supervivencia de más nombres originarios en la toponimia local de lugares de menor importancia, como chacras, arroyos y pampas, pero demuestra que los cambios administrativos y poblacionales llevaron a una casi completa erradicación de la toponimia y distribución geográfica contenida en los documentos del siglo XVII, ya que, cuando la población empezó a aumentar otra vez, el ‘chacha’ ya se encontraba extinto y el quechua, al parecer, no tenía relevancia en la denominación de nuevos asentamientos.

Sin embargo, la filiación lingüística de los topónimos históricos, resulta imposible de determinar con seguridad; primeramente, esto se debe a la inconsistencia ortográfica tanto de los nombres de lugares como también de personas, un fenómeno habitual en la documentación colonial española que resulta principalmente de la falta de un sistema ortográfico para transcribir sonidos ajenos al idioma castellano de la época (Chinchilla, 1995; Taylor, 2000, p. 14). Luego, a pesar de la reciente intensificación de la investigación lingüística del área Chachapoyas, el inventario toponímico, así como sus componentes y elementos más recurrentes todavía no han sido determinados de manera más amplia; hasta ahora, solamente se cuenta con los estudios sobre las terminaciones localmente frecuentes de *-mal* y *-*kat* (Valqui Culqui & Ziemendorff, 2016) así como de los topónimos terminados en *-lap* (Valqui Culqui, Ziemendorff, Ziemendorff & Oisel, 2023).

⁷*Sebola* / *Çebola* proviene del nombre *Cibola*, el cual “en la región del virreinato de Nueva España cumplió el mismo papel estimulador del espíritu de conquista y ambición de los primeros españoles llegados a América, como luego les cupo a las imágenes de El Dorado, El Paititi u Ombaya en el virreinato peruano; lugares todos imaginariamente localizados hacia el Este, en las montañas y las llanuras de la selva, junto al dominio de los grandes ríos” (Rodríguez Villa, 2021, p. 2).

Por lo tanto, el trabajo toponímico” en relación con los expedientes históricos del área, se ve restringido a un registro de los nombres de lugares que figuran en la documentación, hasta contar con una base de datos lo suficientemente amplia para poder derivar conclusiones acerca de la filiación lingüística de nombres específicos e incluso su posible significado.

4. Antroponimia

4.1. Contexto: la antroponimia chacha

La antroponimia vinculada con la lengua chacha es conocida por los trabajos de Zevallos Quiñones (1966) y de Rivarola (2007). En el primer caso, un listado de 645 apellidos indígenas procedentes, principalmente de documentos del siglo XVI parecen mantener “viejos patrones lingüísticos” (Zevallos Quiñones, 1966, p. 4) que, según el autor, no guardan relación con lenguas de la costa o de los Andes:

Comparando este material con apellidos indígenas provenientes de otras partes del Perú, donde antiguamente se hablaron otras lenguas y dialectos, contrasta el fuerte exotismo de los nombres Chachapoyas, -que en su mayoría no presentan conexión alguna con los de las lenguas Mochica, Culli, Cauqui y las de Piura; si descontamos un minúsculo porcentaje de quechuismo incaico y otro de origen yunga costeño originado por el régimen de mitimaes instalados, tampoco aparece relación con las lenguas quechua y aymara. Quedaría pendiente la filiación nominal hacia el Norte o a la selva. (Zevallos Quiñones, 1966, p. 4)

Según el análisis de Zevallos Quiñones, los prefijos más constantes son *coll*, *cui* / *cuy*, *cul*, *ulla*, *chan*, *chec*, *chi*, *ga*, *gua*, *hoc*, *hop*, *lla*, *oc*, *sub* y *ton*, mientras que los sufijos más frecuentes son *al*, *el*, *ul*, *da*, *et*, *it* y *ot*. Los apellidos son mono, bi, tri y cuatrísilábicos, de los cuales los bisílabos son los más numerosos. El citado autor presenta dos datos interesantes: primeramente, el prefijo *hoc*, el cual parece privativo del género femenino, y luego el prefijo *chuqui*, posiblemente de origen quechua, que forma parte de apellidos mixtos pues este se antepone a elementos típicamente chachas como *balqui*, *ap*, *chin*, *en*, *lol*, *ca*, *llon*, *mes*, *suta*, y *yun*.

Rivarola (2007) adiciona otros antropónimos al listado de Zevallos Quiñones y, sobre todo, enriquece con la interpretación de varios elementos de procedencia quechua-aimara que conforman algunos apellidos (cf. 4.2.2).

4.2. Antroponimia histórica de Yambrasbamba

Considerando que en el actual pueblo de Yambrasbamba, se juntaron tres pueblos – e incluso tres repartimientos: los de Yapa, Yambrasbamba y Chirta (el actual Corosha) –, la base de datos antroponímicos históricos se basa en el material disponible de las tres localidades. En la actualidad, se cuenta con la documentación de cuatro revisitas o retasas al repartimiento de Yapa, de los años 1611⁸, 1617, 1644 (ARA, 1611-1645, 1617-1644) y 1675 (ARA, 1675), la cual ya ha sido analizada desde una perspectiva etnohistórica lingüística (Ziemendorff, Rodríguez Villa, Ziemendorff & Valqui Culqui, presentado). Además de ello, se ha conservado la documentación de seis revisitas al repartimiento de Yambrasbamba y/o a los repartimientos divididos de Yambrasbamba y Chengo y Quilongui, realizadas en los años 1581, 1584, 1597, 1603, 1611 y 1618 (ARA, 1618, cf. anexo 1), la cual constituirá el enfoque del presente análisis, considerando que la población trasladada desde el antiguo Santiago de Yambrasbamba llegó a conformar de lejos la mayor parte de los habitantes de la nueva fundación de la Trinidad de Yambrasbamba. En cuanto a la tercera localidad, Chirta, no se ha hallado ninguna documentación histórica al respecto todavía.

⁸También se ha conservado el expediente de una revisita anterior, del año 1587, cf. AGN, 1587 y Espinoza Soriano, 1967, p. 225.

4.2.1. La transmisión de los ‘apellidos’

Al igual que en el caso del repartimiento de Yapa, discutido líneas arriba, así como en la colonia temprana en general, destaca la falta de transmisión de los ‘apellidos’ de padres a hijos y de madres a hijas, tal como, en realidad, lo estipulaban las disposiciones del Tercer Concilio. Es posible que aquí también se trate de la transmisión del conjunto de ‘nombre’ y ‘apellido’ del padrino al niño o de la madrina a la niña (cf. Medinaceli, 2003, p. 97), sobre todo en vista de la correspondencia de ‘nombre’ y ‘apellido’ entre personas de diferentes generaciones, un fenómeno que también se ha constatado en el repartimiento de Yapa (Ziemendorff, Rodríguez Villa, Ziemendorff & Valqui Culqui, *presentado*), pero cuya confirmación requeriría de un análisis de actas de bautizo de las localidades implicadas.

4.2.2. Filiación lingüística de los apellidos históricos

El análisis de las revisitas al repartimiento de Yapa (ARA, 1611-1645, 1617-1644, 1675) ha demostrado la filiación chacha de una cantidad importante de los ‘apellidos’ ahí registrados; las similitudes e incluso correspondencias entre ‘apellidos’ de Yapa y Yambrasbamba, así como el alto grado de parecido entre los antropónimos registrados en el repartimiento de Yapa y la lista compilada por Zevallos Quiñones (1966), a su vez atestiguan la filiación chacha de los ‘apellidos’ de Yambrasbamba, tal como se verá a continuación.

Para comenzar, notamos la presencia de algunos ‘apellidos’ tanto en Yapa (Ziemendorff Rodríguez Villa, Ziemendorff & Valqui Culqui, *presentado*) como también en Yambrasbamba (ARA, 1618): *Baboc(o)*, *Bin*, *Sansa* / *Çança*, *Chagot*, *Chanpa*, *Chuquiton* / *Chuquitun*, *Chuquizap* / *Chuisap* / *Chuquicap*, *Collasapa* / *Cullaçapa*, *Cotonche* / *Cotonchi* / *Cotenche* / *Cotunchi*, *Culquitun* / *Cullquiton*, *Cupa*, *Gobcul* / *Gobgul*, *Llanma*, *Mugagachi* / *Muxagach* / *Muhugache* / *Mugagache* / *Muagache*, *Musilot(e)* / *Muçilot*, *Quelyap* / *Quelyapo*, *Obcama* / *Obçama* / *Ocana* / *Opcana*, *Obchigue* / *Obçhiga*, *Sanco*, *Tamaro* y *Yobga* / *Yopca*.

Estos, por su frecuencia en la zona, podrán ser considerados ‘apellidos’ típicamente locales, aunque su uso no esté restringido a la zona, y también pueden haber estado presentes en otras partes del área de extensión de la lengua chacha desde tiempos prehispánicos. Eso se debe asumir especialmente en el caso de compuestos quechua/aimara-chachas, debido al probable uso de términos “de valor cultural [...], préstamo[s] de otra lengua cuyo prestigio se extiende sobre un territorio muy vasto” (Taylor, 2000, pp. 15-16), a lo largo del área de la lengua chacha, aunque la perfecta integración de los términos en cuestión al sistema antropónimo chacha siempre implica la necesidad de “desconfiar de semejanzas aparentes” (2000, pp. 15-16). En el caso del expediente de Yambrasbamba, se trata de los elementos *Chuqui-* (término de origen aimara, de choque ‘oro’ (Bertonio, 1879 [1612] II, p. 89), pero también de uso en el quechua hasta ser reemplazado por el equivalente quechua, cf. Cortez Torres, 2008) y *Culqui-* (del quechua *collqui* ‘plata, metal’, cf. Santo Tomás, 2003 [1560], p. 252, voz compartida con el aimara, cf. Bertonio, 1879 [1612] II, p. 51)–, ambos presentes sobre todo como elementos iniciales de ‘apellidos’ compuestos.

Entre los apellidos registrados en el repartimiento de Yambrasbamba, encontramos todavía más nombres de probable origen aimara: *Villca* (voz aimara que originalmente designaba a la deidad del sol y llegó a significar ‘adoratorio dedicado al Sol, o a otros ídolos’, según Cerrón-Palomino 2016 en base a Bertonio, 1984; II, p. 386 [1612]), y *Mango* / *Mangu* / *Mancu* (voz de probable origen aimara, pero con un significativo discutible, cf. Arana-Bustamante, 2014 y Cerrón-Palomino, 2016). Éstos, a pesar de su origen pre quechua en términos cronológicos del imperio incaico (cf. Cerrón-Palomino, 2004), sí se relacionan con el imaginario mítico-religioso de los conquistadores incas del área de Chachapoyas.

Además de ellos, se registran varios nombres de probable origen quechua; entre ellos, *Churi* ('hijo o hija [de varón]', según Taylor, 2006, p. 33), *Churo(c)* (de *churu* 'caracol', p. 33) y *Caxa* (de *kasha* 'espina', p. 44).

En general, sin embargo, el rol y la importancia de los idiomas del imperio incaico (primero el aimara y luego el quechua, cf. Cerrón-Palomino, 2004) en el área Chachapoyas a inicios de la Colonia e incluso en el momento de la conquista incaica sigue siendo un tema controvertido entre los investigadores dedicados a la región.

Luego, los 'apellidos' registrados en las visitas al repartimiento de Yambrasbamba contienen, al igual que los de Yapa, muchos elementos antroponímicos que se repiten en las recopilaciones de Zevallos Quiñones (1966)⁹, de modo que los consideramos de muy probable filiación chacha en general, pero no necesariamente típicos para la zona de Yapa y Yambrasbamba. El formato del presente trabajo no permite analizar la totalidad de estos elementos, de modo que solamente se mencionan los apellidos y elementos más notorios y, por ende, de filiación chacha segura.

En primer lugar, los nombres enteros que se han identificado en el expediente de Yambrasbamba (ARA, 1618) como típicamente chachas incluyen: *Chi(n)chip(e)* (Zevallos, 1966, p. 9), *Cha(n)ma* (p. 8), *Changot* (p. 8), *Guibin / Guivin / Huivin* (p. 10), *Hopcama / Hopcana* (p. 12), *Quiñcha / Quincha* (p. 15, aunque este apellido podría ser de origen quechua a través de *kincha* 'palizada', de acuerdo con Taylor, 2006, p. 46).

En cuanto a elementos iniciales típicos, en Yambrasbamba se encuentran las sílabas de *Checo-* / *Xeco-* (Zevallos, 1966, p. 8), *Cuy-* (Taylor, 2000, p. 16), *Goch-* (Taylor, p. 10), *(H)ob-* / *(H)op-* (Zevallos, 1966, p. 12)¹⁰, y *Yo-* (Taylor, 2000, p. 16), y entre las terminaciones, se registran unas de las más típicas de la antroponimia y toponimia del área Chachapoyas: *-got* (Valqui Culqui & Ziemendorff, 2016, p. 16), *-lot* (Taylor, 2000, p. 17), *-ma* (p.17), y *-ton* (p.17).¹¹

Esto, en conjunto, comprueba la filiación chacha de una gran parte de los nombres registrados y, por ende, ilustra la importancia del chacha para la población del repartimiento de Yambrasbamba durante el período colonial temprano.

4.3. El legado 'chacha en los apellidos actuales del distrito

La falta de transmisión de los 'apellidos' originarios de padres a hijos durante la Colonia temprana inevitablemente resultó en una mayor diversidad de 'apellidos' en la documentación de los siglos XVI y XVII, lo que permitió agregar una cantidad importante de nombres 'chachas' a los inventarios recopilados por Zevallos Quiñones (1966) y Rivarola (2007), discutidos líneas arriba, tanto en base a los expedientes de Yapa (Ziemendorff, Rodríguez Villa, Ziemendorff & Valqui Culqui, presentado) como también de Yambrasbamba (cf. anexo 1 del presente artículo).

El patrón de transmisión de apellidos impuesto por la administración colonial española, en conjunto con la drástica reducción de la población del repartimiento debido principalmente a enfermedades, pero también a los asaltos mencionados en los expedientes históricos, luego implicó una disminución importante de los apellidos 'chachas' en uso entre la población. Una vez que ya volvió a aumentar

⁹ En la comparación de los apellidos del expediente de Yambrasbamba con la recopilación hecha por Zevallos Quiñones (1966), se han considerado todos los apellidos recopilados por el autor excepto por los que provienen del expediente de Yapa (AGN, 1587), por su evidente coincidencia con los apellidos contenidos en los expedientes sobre las revisitas posteriores a ese repartimiento (ARA, 1611-1645, 1617- 1644, 1675). Tampoco se ha considerado el listado de Rivarola (2007) por la gran distancia temporal entre la fuente del autor y los expedientes aquí examinados.

¹⁰ Los datos del expediente de Yambrasbamba confirman la observación hecha por Zevallos Quiñones (1966, p. 4) y comprobada también en el análisis del expediente de Yapa (Ziemendorff, Rodríguez Villa, Ziemendorff & Valqui Culqui, presentado) de que el elemento *hoc-* / *hob-* aparece casi exclusivamente en 'apellidos' femeninos.

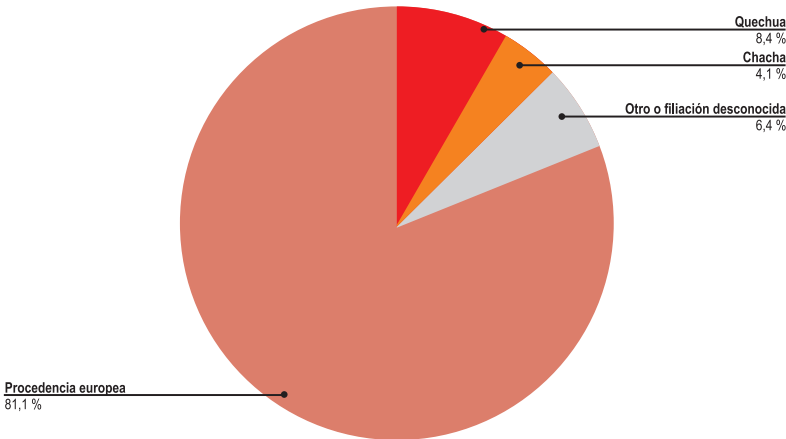
¹¹ Para un análisis comparable de los expedientes de Yapa, ver Ziemendorff, Rodríguez Villa, Ziemendorff & Valqui Culqui (presentado).

la población de la zona, muchos de estos apellidos obviamente ya se habían perdido, irrecuperables también debido a la desaparición del idioma local.

Otro factor a tomar en cuenta es la gran variabilidad ortográfica de los apellidos ‘chachas’ que ya se constata a inicios de la Colonia y que luego siguió siendo un fenómeno relevante hasta en tiempos republicanos, por lo que no siempre se podrá identificar con seguridad la procedencia histórica de un apellido actual y solamente será posible indicar parecidos y elementos comunes.

En el análisis de los apellidos actuales de los habitantes del distrito de Yambrasbamba, primeramente, destaca que aproximadamente el 80 % de los habitantes, de acuerdo con los datos del Reniec (2023), lleva apellidos de indudable procedencia europea. A estos se suma una cantidad considerable de apellidos quechuas, como Inga, Julca y Tocto, los cuales no se han documentado en la región durante la época colonial temprana, por lo que constituyen indicadores de una migración en tiempos coloniales o republicanos hacia el distrito de Yambrasbamba; el formato del presente artículo, sin embargo, no permite analizar la procedencia de estos apellidos con más detalle.

Figura 1
Distribución de filiaciones lingüísticas de apellidos entre el total de habitantes del distrito de Yambrasbamba



Fuente: elaboración propia.

Finalmente, se constata la presencia de varios apellidos de muy probable origen chacha, los cuales, a su vez, se dividen en nombres de procedencia local -es decir los que probablemente se basan en los ‘apellidos’ registrados ya en los expedientes de Yapa y Yambrasbamba- y nombres de procedencia regional -es decir los que sí parecen chachas, pero no tienen antecedentes en los repartimientos mencionados, como se verá a continuación.

4.3.1. Apellidos locales: el legado de los repartimientos de Yapa y Yambrasbamba

La superioridad numérica de la población del repartimiento de Yambrasbamba en el momento de la fusión con los repartimientos de Yapa y Chirta en teoría debería haber llevado a una supervivencia de más apellidos de Yambrasbamba que de los otros dos repartimientos, y, de hecho, se confirma esta hipótesis al cruzar la estadística actual de apellidos de los habitantes del distrito de Yambrasbamba (Reniec, 2023) con los datos recopilados de los expedientes de Yapa (cf. Ziemendorff, Rodríguez Villa, Ziemendorff & Valqui Culqui, presentado) y Yambrasbamba (cf. anexo 1).

Primeramente, se nota que el ‘apellido’ del entonces cacique de Yambrasbamba y sus descendientes *-Baboco-* se ha conservado hasta la actualidad, aunque sin la *-o* final que aparece en los registros tempranos (ARA, 1618), la cual podría haber sido una vocal paragógica, agregada por los castellano hablantes para facilitar la pronunciación.

Asimismo, también sigue en uso el ‘apellido’ de los caciques de Yapa a inicios del siglo XVII, *Culquiton* (ARA 1611-1645).

Luego, entre los apellidos actuales del distrito de Yambrasbamba, aparte de *Culquiton / Cullquiton*, hay otro apellido compuesto de parcial filiación aimara o quechua, *Chuquiton*, además del apellido aimara *Villca / Vilca*, todos discutidos líneas arriba, que siguen vigentes en la actualidad. También se constata la posible preservación del elemento antiguo *Mango / Mangu / Mancu* (cf. acápite 4.2.2.) en los apellidos actuales *Wilcamango* y *Chuquimango*, ambos interesantemente compuestos con elementos iniciales de procedencia quechua y/o aimara que ya se usaban en tiempos coloniales en el repartimiento de Yambrasbamba.

Además, se observa la continuidad de varios apellidos netamente chachas del repartimiento de Yambrasbamba, como *Chat / Chati*, *Chinchipe / Chichipe*, *Huivin / Guivin / Güivin*, *Yopla / Yoplac*, y por último *Lima / Limay / Rima*, un apellido de posible origen quechua, a través de la raíz *rima-* ‘hablar’ (Taylor 2000, p. 19), aunque las variantes *Limma / Linma*, registradas en 1584 (ARA 1618: 16v), también podrían ser interpretadas como indicios de un origen no quechua. A esto se suman los apellidos de *Det / Dett*, *Mosilot / Muçilot* y *Cuanbo / Cuanibut / Quanibut* que muy probablemente se han conservado desde los tiempos del repartimiento de Yapa, donde el último elemento incluso estuvo presente tanto como ‘apellido’ como también en calidad de topónimo (ARA, 1675).

Si bien no podemos postular con total seguridad la continuidad de los apellidos a nivel local desde la colonia temprana, ya que siempre se podría tratar de nombres reimportados a través de la migración intrarregional, sobre todo en el caso de apellidos muy difundidos a nivel regional, lo que sí queda confirmado es el legado chacha local. Este estudio de caso, sin embargo, se limita a apellidos enteros, considerando que la comparación de elementos -como raíces y terminaciones-, con las recopilaciones de ‘apellidos’ antiguos, así como apellidos actuales de un solo distrito, correría el riesgo de identificar muchas coincidencias fonéticas como correspondencias y evidencias cuando, posiblemente, no lo son.

4.3.2. Apellidos regionales: los apellidos ‘chachas’ en el distrito de Yambrasbamba

Aparte de los apellidos identificados en el acápite anterior, en cuyo caso una continuidad desde tiempos coloniales es probable o, por lo menos, posible, también se presenta una cantidad importante -e incluso mayor- de apellidos de indudable filiación chacha que todavía no estaban en uso a nivel local hasta inicios del siglo XVII. Entre estos, encontramos *Camus*, *Chasquibol* (con el primer elemento de probable origen quechua, a través de *chazquic* ‘el que toma alguna cosa’, Santo Tomás, 2003 [1560], p. 246),

Chuquimez, Chuquilin y *Chuquizuta* (con la raíz aimara-quechua de *Chuqui-*, discutida líneas arriba), *Collaton* (con la raíz quechua *Colla-*, de *qolla* ‘habitante de la región altiplánica del Qollasuyo’, así como la variante *kulla* [Gobierno Regional Cusco, 2005, p. 461] que, en quechua ecuatoriano, también significa ‘taymado. / Eminencia, excelencia. / Lagartija negra. / Tierno, débil’, p. 209), *Culquimboz* (con la raíz aimara-quechua *Culqui-*, discutida líneas arriba), *Galoc, Guablocho, Mas, Maslucan, Ocmin, Pingus*¹², *Sopla, Tan, Visalot y Zuta*.

En el caso de estos apellidos típicos del área Chachapoyas, existen tres orígenes posibles: La primera explicación consiste, por supuesto, en la migración intrarregional, la cual podría haber traído nuevos apellidos chachas al distrito de Yambrasbamba, ya sea durante la Colonia o ya en tiempos republicanos. La otra posibilidad es el uso de los apellidos por parte de la población del repartimiento de Yambrasbamba en un momento posterior de las revisitas documentadas en el expediente (ARA, 1618), debido a que la transmisión de ‘apellidos’ de padres a hijos respectivamente de madres a hijas todavía no se estaba implementando con la consecuencia establecida por el gobierno colonial (cf. acápite 2). Finalmente, los apellidos también podrían provenir del repartimiento de Chirta, del cual no se cuenta con registros coloniales. Lo más probable es que se trate de una combinación de todos estos factores.

5. Conclusiones

El análisis comparativo entre los datos del expediente de las revisitas al repartimiento de Yambrasbamba, así como los hallazgos de los expedientes de las revisitas al repartimiento de Yapa ha demostrado que algunos de los nombres típicos de esta zona se han conservado hasta hoy en día en forma de apellidos transmitidos a nivel local. Además de esto, la ausencia de patrones de transmisión de apellidos sobre todo en la documentación de las primeras revisitas a ambos repartimientos permitió el consecuente uso de ‘nuevos’ nombres anteriormente no presentes entre la población.

En el análisis de los apellidos históricos destacan no solamente las correspondencias entre los ‘apellidos’ de los dos repartimientos, sin que los expedientes documenten contactos estrechos y/o migración intensa -por ejemplo a través de matrimonios o parentesco¹³ - entre ambos, sino también los componentes quechuas y aimaras en los apellidos típicamente chachas: se han encontrado varios apellidos compuestos de elementos chachas y quechuas o incluso aimaras, sin que los elementos de filiación aimara necesariamente comprueben un contacto directo entre el chacha y el aimara; más bien, se trataría de términos adoptados por el quechua a través del cual luego habrían llegado hasta el área Chachapoyas.

De todas maneras, la adopción de estos términos por el chacha y su integración perfecta a su sistema antroponímico son indicios claros de la fuerte influencia de un idioma de prestigio, el quechua, en la región. Los factores que condicionaron este prestigio -ya sea el dominio militar, las relaciones económicas, el poder mítico-religioso y/o la influencia cultural-, así como el momento de comienzo de este contacto lingüístico, sin embargo, actualmente todavía se desconocen.

Al mismo tiempo, se ha visto que hay una gran cantidad de apellidos típicamente chachas entre los apellidos actuales registrados en el distrito de Yambrasbamba, es decir que hay diversos apellidos de filiación chacha cuya existencia se ha comprobado en otro lugar del área geográfica Chachapoyas, o bien en documentos históricos o bien en la actualidad, sin que estos tengan antecedentes directos en los expedientes locales de Yapa y Yambrasbamba.

¹² Este apellido también sería de origen quechua de acuerdo a Rivarola, a través de *pinkush* ‘aflautado’ (Rivarola, 2007, p. 300).

¹³ Si bien las revisitas a los repartimientos coloniales no solían ocuparse de grados de parentesco entre los ayllus, salvo en el caso de relaciones familiares con el cacique del repartimiento, sí se hace mención de esas en el momento de reubicar a niños huérfanos, un fenómeno muy común debido a la alta tasa de mortalidad entre la población indígena durante la Colonia temprana

Los hallazgos de este estudio de caso llaman a la realización de investigaciones similares en otras localidades del área Chachapoyas donde se cuente con la documentación histórica suficiente, con la finalidad de llegar a conclusiones generales sobre el porcentaje de ‘apellidos’ históricos conservados hasta la actualidad y el grado de disminución de la variedad antroponímica de la región desde la colonia temprana. Asimismo, el componente histórico de tales estudios permitiría identificar los apellidos típicos de estas localidades revelando el posible origen local de algunos apellidos típicos de la región, así como su posterior distribución a nivel regional.

Bibliografía

Documentos de Archivo

Archivo General de la Nación [AGN] 1587. *Autos sobre la revisita del repartimiento de Yapa*. Legajo III, Cuaderno 29.

Archivo del Obispado de Chachapoyas [AOC] 1782. *Expediente seguido sobre la reunión de los pueblos de Yambrasbamba, Yapa y Chirta*. Expediente 3, 1782 – 1.

Archivo Regional de Amazonas [ARA] 1611-1645. *Expediente Seguido por Juan Culquituz, Cacique Principal del Repartimiento de San Juan de Yapa*. Corregimiento Chachapoyas. Causas Civiles, Legajo 17, Expediente 301.

ARA 1617-1644. *Expediente de la Revisita y Retaza del Repartimiento de Yapa*. Corregimiento Chachapoyas. Causas Civiles, Legajo 20, Expediente 382.

ARA 1618. *Revisitas hechas al Pueblo de Santiago de Yambrasbamba*. Corregimiento Chachapoyas, Causas Civiles, Legajo 20, Expediente 392.

ARA 1675. *Expediente seguido por Juan Busto de Lara y Mendoza*. Corregimiento Chachapoyas. Causas Civiles, Legajo 43, Expediente 1136.

Referencias citadas

Arana-Bustamante, L. (2014). Sobre el significado de la palabra quechua manco y el nombre Manco Qhapaq. *Letras* 85 (122), 185-193.

Bertonio, L. (1879) [1612]. *Vocabulario de la Lengua Aymara*. Vol. 2. Leipzig: B.G. Teubner.

Cerrón-Palomino, R. (2004). El aimara como lengua oficial de los incas. *Boletín de Arqueología PUCP* 8, 9-21.

Cerrón-Palomino, R. (2015). Toponimia andina: problemas y métodos. *Lexis* 39 (1), 183-197.

Cerrón-Palomino, R. (2016). El lenguaje como hermenéutica en la comprensión del pasado: a propósito del puquina en la génesis del imperio incaico. *Diálogo Andino* 49, 11-27.

Chinchilla, R. H. (1995). Los estudios ortográficos de Nebrija y su influencia sobre el estudio de los idiomas indígenas en América. *Revista Iberoamericana* 61 (170), 119- 130.

Cortez Torres, E. (2008). Informe lingüístico. En M. Burga, *Choquequirao. Símbolo de la Resistencia Andina (Historia, Antropología y Lingüística)* (pp. 213-225). Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos.

Escobar Zapata, E. (2020). El sistema antroponímico en el tiempo de los Incas. *Tierra Nuestra* 14 (2), 10-23.

Espinoza Soriano, W. (1967). Los señoríos étnicos de Chachapoyas y la alianza hispano chacha. *Revista Histórica* 30, 224-333.

Gobierno Regional de Amazonas / Archivo Regional de Amazonas (s.f.). *Protocolos Notariales Coloniales de Chachapoyas, Siglo XVI, 1560-1600*. Chachapoyas: Gobierno Regional de Amazonas.

Gobierno Regional Cusco. (2005). *Diccionario Quechua – Español – Quechua [2ª. Ed.]*. Cusco: Academia de la Lengua Quechua.

Guengerich, A. & Church, W.B. (2017). Una mirada hacia el futuro: nuevas direcciones en la arqueología de los Andes nororientales. *Boletín de Arqueología PUCP* 23, 313-334.

Hammarström, H., Forkel, R., Haspelmath, M. & Bank, S. (eds.). (2022). Glottolog 4.6. Entrada “chacha”. <https://glottolog.org/resource/languoid/id/chac1253> (consultado el 15 de octubre 2022). Leipzig: Max Planck Institute for Evolutionary Anthropology.

Hampe Martínez, T. (1982). La encomienda en el Perú en el siglo XVI (ensayo bibliográfico). *Histórica* 6 (2), 173-216.

Lockhart, J. (1994). *Spanish Peru 1532-1560: A Social History [2ª. Ed.]*. Madison: University of Wisconsin Press.

Medinaceli, X. (2003). *¿Nombres o Apellidos? El Sistema Nominativo Aymara. Sacaca, Siglo XVII*. La Paz: Instituto Francés de Estudios Andinos.

Rivarola, J. L. (2007). Antroponimia chachapoya. En M. Schrader-Kniffki & L. Morgenthaler García (eds.): *La Romania en interacción: Entre historia, contacto y política. Ensayos en homenaje a Klaus Zimmermann* (pp. 295-305), Madrid: Iberoamericana / Frankfurt/M.: Vervuert.

Registro Nacional de Identificación y Estado Civil [RENIEC] (2023). Padrón de apellidos del distrito de Yambrasbamba. Reniec.

Rodríguez Villa, J. H. (2015). Baltazar Jayme Martínez Compañón. La visita de 1782 y la fundación de pueblos en Chachapoyas. *Boletín de la Sociedad Geográfica de Lima*, 123 (127), 9-61.

Rodríguez Villa, J. H. (2021). Historia Mítica. San Joan de Cibola en Olleros, Chachapoyas. Cajamarca. Disponible en https://www.academia.edu/45217536/HISTORIA_MITICA_Cibola_Olleros_Chachap (último acceso 24/07/2023).

Ruiz Estrada, A. (2011). La mita de Chachapoyas del año 1586. *Investigaciones Sociales* 15 (27), 405-420.

Santo Tomás, D. (2003) [1560]. *Lexicon o Vocabulario de la Lengua General del Perú*. Lima: Centro Nacional de Información Cultural.

Taylor, G. (2000). *Estudios Lingüísticos sobre Chachapoyas*. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos.

Taylor, G. (2006). *Diccionario Quechua Chachapoyas-Lamas*. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos.

Torero, A. (1989). Áreas toponímicas e idiomas en la sierra norte peruana. Un trabajo de *recuperación lingüística*. *Revista Andina* 7 (1), 217-257.

Valqui Culqui, J. & Ziemendorff, M. (2016). Vestigios de una lengua originaria en el territorio de la cultura chachapoya. *Letras* 87(125), 5-32.

Valqui Culqui, J., Ziemendorff, M., Ziemendorff, S. & Oisel, G. (2023). Consideraciones histórico-lingüísticas acerca del topónimo Kuélap. *Indiana* 40 (1), 131-154.

Ziemendorff, M., Rodríguez Villa, J. H., Ziemendorff, S. & Valqui Culqui, J. (*presentado*). La Revisita al Repartimiento de Yapa en 1617: la primera evidencia de la vigencia del idioma ‘chacha’ en el siglo XVII.

Ziemendorff, M., Valqui Culqui, J., & Ziemendorff, S. (2023). Observaciones metodológicas sobre el estudio de lenguas extintas en el nororiente peruano: el caso del chacha. *Letras* 94 (139), 16-32.

Zevallos Quiñones, J. (1966). Onomástica prehispánica de Chachapoyas. *Investigación Arqueológica* 4, 3-18.

Anexo 1

Apellidos históricos del repartimiento de Yambrasbamba, 1581-1618¹⁴

Apellidos masculinos	Apellidos femeninos
Amonate / Amunate / Monate	Abuxi
Baboco / Baboc	Amuchalon
Bechin / Bechni	Auigo
Beti / Betin	Axuc
Biazan	Bajuc / Basuc / Baxoc / Baxu / Bazuc
Bin / Bini / Vin	Barucchi
Biquel	Bucyll
Boclla	Buizami
Bogot tem	Cabpariago
Cabca	Cach
Cabillu / Cabixu	Calabon / Calboabon / Callobon
Cacho / Cachu / Cachox	Cantcu
Calbe / Calben	Carachi
Caliapo	Caspariago
Caña	Catax
Canchicap	Caxa
Cando	çemola
Canlli / Canui	Cemuga
Carguananba	Chal
Catama / Catoma	Chama / Chame

¹⁴Fuente: ARA 1618. Para los apellidos históricos del repartimiento de Yapa, cf. Ziemendorff, Rodríguez Villa, Ziemendorff & Valqui Culqui, *presentado*.

Apellidos masculinos	Apellidos femeninos
Cauñac	çharaçh/Charache
Cazon	Chibana /Chiguana
Ceba (?)	Chil
Chabul	Choanmoga
Chacaripa	Chocap / Chuca / Chucap
Chaga	Chuquibul
Chagot	Chuquiçac / Chuquisap / Chuquizar
Chamali	Chuquix
Chambi / Chanbe	Cochicana
Changot	Cochoa / Cochua
Chanli	Coilca
Chanpa	Cotunchi
Chat / çhat	Coyo / Coyoc / Coyu
Chat cuylpi	Cozu
Chepuc	Cuanbo
Chinca	Cuba / Guba
Chincha	Cuemuha
Chinchipe	Cuypi
Chinyoc / Chinyuc	Cuyuchu
Chircha	Daxa
Chochllo	Deumuha
Chochubi	Ebanba
Choclote	Enchi / Enchic
Chococ	Enchima

Apellidos masculinos	Apellidos femeninos
Chuchbi	Feyallo
Chucpa	Firies
Chugui	Gobcabich
Chulco	Gobcul
Chuquilot / Chuquilote	Gonchibil
Chuquiton	Gondiel
Churi	Guancha / Guanchi
Churo / Churoc / ğhuru / Churuc	Guaronchi
Cocxa	Guisabe / Guisapin
Collasapa	Gusamin
Colon	Hacpi
Congui	Henchip
Conhe	Hobguiz
Conna / Conña / Cone	Hobgull
Coson / Cosson / Cozon	Hobgup
Cozon	Hobmime
Cubabin	Hobon / Hobone
Cuellpe	Hobunach
Culaca	Hoccana / Hoccaña / Hopcana / Hobxama
Culiapo	Hocchaua
Cullaca amonate	Hopchac
Cullaçapa	Hopgancha
Cullalote	Hopmullan
Cullaquispe	Hopñaol

Apellidos masculinos	Apellidos femeninos
Cullasuma	Hopyema
Cullaton	Hovancha
Cullazapa	Hoxchac
Cullazuma	Huanchi
Culliton	Hubunchu
Cullquiton	Huinchica
Cullum / Cullun	Hullan
Culpi	Hullango
Culquitun	Ix
Cumaripa	Jobnas
Cumay / çumay	Jucma
çume	Jumbilla
Cungaxi	Lilma / Lima / Limma / Linma
Cupa / Guba	Llabuc
Cuyllpi	Llanma
Enten	Llongui / Llonqui / Llunquin / Longui
Fallaquel fauda	Lua
Gabull / Habull	Lugarec
Ganto / Gauto	Lugate
Goballi / Goballin	Muchabut
Gocha	Muchagate
Gochchima	Mucsi / Mucxi / Musi / Muzi
Gochem	Mugagachi / Muxagach / Muhugache
Gochjuma	Mugauin

Apellidos masculinos	Apellidos femeninos
Gochop	Nauzan
Gochquis	Nuancha
Gochuma / Gochzuma	Obas
Gocruca / Gocrucac	Obcama / Ocana / Opcana
Gomcho (?)	Obçhiga
Gopasa / Gopaxa	Occubxe
Gopaxa	Ochima / Oçhima
Goracap	Omas
Guabacan	Ondiel
Guachuc	Opchac
Guacyoc	Piaca
Gualya	Piga
Guandi / Guanxi	Piguiga
Guaqui	Pimchaque
Guballin	Pixga / Pizga / Piziga
Gubazan	Pixic
Guincha / Guinçha	Pugyex
Guiopullma	Puncha
Guoçhoc	Punchaqui
Guzan	Quech
Handuball	Queescubue
Hobazan	Queliapo
Hobchema	Quellgate
Hochme	Quenchma

Apellidos masculinos	Apellidos femeninos
Hoclor	Quep
Homchap / Honchicap / Honchlap	Quexmudio
Hubazan	Quichca
Hucmisi (?)	Quima / Quinma
Huibin	Quiñcha
Hullu	Quinchaca / Quinchca / Quinchica
Hullu	Sancha / Sanchi
Huxculga	Sucma / Zucma / Xucma
Junac	Sucpi
Langui ypuxquich	Suma
Lauqui	Sunt
Llaba	Tamaro
Llacon	Tayabi / Tayabo
Llanqui	Tiesma
Llanton	Vinchca
Llanzot	Xamma / Xanma
Llaua	Xanicha
Llungo	Xemuha
Lurauo	Xic
Machante	Yanchamac
Manchamdi	Yechma
Mancu / Mango / Mangu	Yeloc
Mexica	Yemchemac / Yencheme / Yenchima
Migo / Migoc	Yetma

Apellidos masculinos	Apellidos femeninos
Mopin / Mupin	Ynguch / Yuguch
Moquilpi / Muchilpi	Yobga
	Yocha / Yocza
Musilot / Musilote	Yopla
Nubazan	Yuguch
Ocho	Yusma
Ondouall	Yuysabin
Pacul (?)	Yxi / Yzi
Pancha / Panchal	Zanbarucxi
Pillan	Zarcon / Zarcona
Pomaovi	Zenbin
Qualbat	Zeropin
Queliapo / Quelyapo / Queyapo	——
Quelxop (?)	——
Quelyapo	——
Quesin	——
Quincha	——
Quixicxi	——
Sancabi	——
Sanco	——
Sansa / Sansan	——
Simayo	——
Sumay / Sume / Sumey / Suyma / Xumay	——

Apellidos masculinos	Apellidos femeninos
Tango / Tangux	_____
Tango Cacho	_____
Tansabi	_____
Ten / Tem	_____
Tenquez	_____
Tensul	_____
Teuxuz	_____
Tingat	_____
Tomaxa	_____
Ubxailga	_____
Ullo	_____
Uni	_____
Uscula	_____
Veintecauxa	_____
Villca	_____
Xarbi	_____
Xecbillic	_____
Xecobilic	_____
Xilco	_____
Ximayo	_____
Xona	_____
Xucoi (?)	_____
Xumayoc	_____
Xuñac	_____
Yeba	_____

Apellidos masculinos	Apellidos femeninos
Yeua	_____
Ynbazan	_____
Yobchoc	_____
Yopgo	_____
Yopilot	_____
Yopullma	_____
Yopullma / Yupullma / Yopulma	_____
Yubgo	_____
Yunpo	_____
Yupulma / Yopulma / Yupalma	_____
Yuquilot	_____
Yusgo / Yuxgu / Yusgup	_____
Zancali	_____
Zanzapa	_____
Zunac	_____

Sobre los autores:

Michaela Ziemendorff, <https://orcid.org/0000-0002-4172-6057>. Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Alemania

Correo electrónico: mziemendorff@gmail.com

Jairo Valqui Culqui, <https://orcid.org/0000-0003-1992-9795>. Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú

Correo electrónico: jvalquic@unmsm.edu.pe

Recibido: 14/08/2023

Aprobado para su publicación: 25/09/2023

Exclusión social y carencia de Documento Nacional de Identidad

Social exclusion and lack of National Identity Document

Rodolfo Porras Oscátegui

Resumen

En el Perú, actualmente existe un número significativo de personas indocumentadas, constituidas por quienes carecen de un documento de identidad que las reconozca y, por tanto, no pueden ejercer sus derechos fundamentales; sin embargo, son escasos los estudios respecto a la problemática de la exclusión desde el enfoque sociológico. En tal sentido, la presente investigación tiene como objetivo identificar la manifestación de la exclusión social debido a la carencia de Documento Nacional de Identidad en la población indocumentada del Distrito de Pampas, Provincia de Tayacaja, Región Huancavelica.

La presente es una investigación que responde al nivel descriptivo- correlacional, con el diseño no experimental, con corte transaccional, de razón descriptiva y correlacional; considerando el enfoque mixto será también de diseño anidado o incrustado concurrente de modelo dominante (DIAC) cuantitativo. Se utilizó como técnica de recolección de información el cuestionario, aplicado a 350 personas indocumentadas.

Los resultados nos demuestran que a las personas que no cuentan con el Documento Nacional de Identidad del distrito de Pampas se les restringe el acceso a servicios básicos de educación, salud, programas sociales, mercado laboral y al ámbito político, generándoles exclusión social.

Por otro lado, las personas indocumentadas experimentan la estigmatización social debido a que tienen dañada su identidad personal, siendo personas invisibles para el Estado, lo que vulnera sus derechos humanos no pudiendo desarrollarse de forma integrada en la sociedad.

Palabras clave: Indocumentado, exclusión social, documento nacional de identidad, educación, salud, programas sociales, mercado laboral, ámbito político, identidad, estigma.

Abstract

In Peru, there is currently a significant number of undocumented persons, who lack an identity document that recognizes them, and therefore cannot exercise their fundamental rights; however, there are few studies concerning on the problem of exclusion from a sociological approach. In this sense, this research aims to identify the manifestation of social exclusion due to lack of a national identity document in the undocumented population of Pampas District, Province Tayacaja, Huancavelica Region.

This is a research that responds to the descriptive-correlational level, with a non-experimental design, with a transactional cut, of descriptive and correlational reason; considering the combined approach, will also be of nested or embedded design concurrent of dominant model (DIAC) quantitative. The questionnaire was used as an information collection technique, applied to 350 undocumented people.

The results and key findings show that people who do not have the National Identity Document of Pampas district, are restricted in their access to basic education, health, social programs, labor market and the political arena, generating social exclusion.

On the other hand, undocumented people, experience social stigmaization because their personal identity is damaged, being invisible to the State, which violates their human rights state, unable to develop in an integrated way in society.

Key words: Undocumented, social exclusion, national identity, education, health, social programs, labor market, political, identity, stigma.

1. Exclusión social y carencia de Documento Nacional de Identidad

La exclusión social es un proceso social de separación del individuo de un grupo respecto a sus posibilidades sociales de integración. Estar excluido es sinónimo de estigmatización en todos los ámbitos sociales (Giner et al., 2004; Castro Saucedo et. al. 2020). La indocumentación es un problema complejo que acentúa la situación de vulnerabilidad y exclusión social de las poblaciones tradicionalmente marginadas, ya que la carencia de documentos de identidad limita el pleno ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales. De igual modo, la indocumentación de las personas dificulta la planificación eficiente de los recursos públicos y, la ejecución de políticas y programas orientados a lograr el bienestar, la inclusión social y el desarrollo integral de quienes más lo necesitan (Arroyo, 2009).

En los últimos cinco años se ha evidenciado un giro vertiginoso respecto al tratamiento del acceso a la documentación de peruanos y peruanas, siendo actualmente un tema de interés nacional y prioritario en la agenda pública, que involucra a los diversos estamentos del gobierno nacional, regional y local.

En este contexto, el Documento Nacional de Identidad (DNI) es considerado como un indicador de inclusión social y un requisito fundamental para que los peruanos y peruanas se beneficien de los programas sociales y de desarrollo implementados por el Estado, así como un elemento primordial para la focalización de los beneficiarios de los mismos (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2021). Por otro lado, nos serviremos de las reflexiones del economista Amartya Sen, quién plantea que, si bien los bienes socioeconómicos marcan una buena dirección para la evaluación de la distinción inclusión/exclusión, no determinan absolutamente la evaluación del bienestar o inclusión. Los bienes son valiosos como medios para otros fines y lo importante entonces no es lo que se posea sino el tipo de vida que se lleva (Sen, 1997) y lo que se puede conseguir con esos medios. Definimos la exclusión social como un proceso de carencias multidimensional por el que pasan aquellas personas o grupos que tienen sus capacidades mermadas de forma coyuntural o estructural y que no se adaptan a los nuevos cambios del sistema socioeconómico. El proceso viene acentuado, además, por la inoperancia del sistema de protección social para compensar la falta de capacidades personales. Las dificultades de adaptación de los individuos y las debilidades de las redes de protección formal e informal de la estructura generan un profundo desarraigo social del ciudadano con respecto a su entorno.

La situación de exclusión social en la que se encuentran la población del distrito de Pampas es muy preocupante. En tal sentido, la presente investigación formuló el problema con base en tres preguntas específicas de investigación:

- a) ¿Cómo se manifiesta la exclusión social en el acceso a servicios básicos y programas sociales debido a la carencia del DNI en la población indocumentada del distrito de Pampas, provincia de Tayacaja, Región Huancavelica?

- b) ¿Cómo se manifiesta la exclusión social en el ámbito laboral debido a la carencia de DNI en la población indocumentada del distrito de Pampas, provincia de Tayacaja, Región Huancavelica?
- c) ¿Cómo se manifiesta la exclusión social en el ámbito político debido a la carencia de DNI en la población indocumentada del distrito de Pampas, provincia de Tayacaja, Región Huancavelica?

Frente a esta problemática, la investigación tuvo como objetivos: a) identificar y analizar las manifestaciones de exclusión social en el acceso a servicios básicos y programas sociales debido a la carencia de DNI en la población indocumentada del distrito de Pampas, provincia de Tayacaja, Región Huancavelica; b) Identificar y analizar las manifestaciones de la exclusión social en el ámbito laboral debido a la carencia de DNI en la población indocumentada del distrito de Pampas, provincia de Tayacaja, Región Huancavelica; c) identificar y analizar la exclusión social en el ámbito político debido a la carencia de DNI en la población indocumentada del distrito de Pampas, provincia de Tayacaja, Región Huancavelica.

La investigación se justifica porque el problema estudiado es de importancia para las ciencias sociales, en la medida que en el Perú, así como en el departamento de Huancavelica, la relación entre exclusión social y carencia de DNI es un fenómeno actual que se presenta como limitante para el desarrollo de las potencialidades de las personas y para el pleno ejercicio de sus derechos humanos, de una ciudadanía que participe en la toma de decisiones y que sea incluida en los ámbitos laborales, políticos, económicos y sociales.

2. Método

Tipo de investigación: es básica, porque busca el progreso científico-social, a través del acrecentamiento de conocimientos acerca de la exclusión social que afrontan las personas indocumentadas en el Perú. En este caso, abordamos el distrito del Distrito de Pampas, provincia de Tayacaja, Región Huancavelica. Aunque se estudia un contexto particular, se buscan resultados válidos para cualquier contexto.

Nivel de investigación: corresponde a una investigación descriptiva correlacional, porque busca especificar propiedades, características y rasgos importantes de cualquier fenómeno que se analice y a la vez asocia variables mediante un patrón predecible para un grupo o población (Hernández et al., 2010). Lo que se pretende es describir la realidad de los pobladores del distrito de Pampas a través de la correlación de las variables: carencia del Documento Nacional de Identidad y exclusión social.

Diseño de la investigación: la presente investigación corresponde a un estudio no experimental; que según Hernández, Fernández y Baptista (2010; p. 149) son “estudios que se realizan sin la manipulación deliberada de variables y en los que sólo se observan los fenómenos en su ambiente natural para después analizarlos”. Además, es de corte transaccional, de razón descriptiva y correlacional, porque se recopilan datos en un momento único (Hernández, et al, 2010).

Población: se extrajo la información de 1302 personas conformadas por indocumentados mayores de edad o los padres, tutores o familiares directos de los menores indocumentados. La información fue proporcionada por la Oficina de Registro Civil de Pampas: doce mil doscientos noventa y seis (12296) personas cuyos nacimientos fueron registrados desde 1960 hasta el 2012. Esta información fue convalidada con el sistema operativo del Reniec a fin de obtener el listado de los menores y mayores de edad que no contaban con el Documento Nacional de Identidad (DNI). El resultado fue de mil trescientos dos (1302) personas indocumentadas.

Muestra cuantitativa: Por lo establecido anteriormente con relación a la población de los indocumentados que es un total de 1302, siendo esta población finita se considera necesario determinar el tamaño de la muestra aplicando la siguiente fórmula:

$$N = Z^2 \cdot P \cdot Q \cdot N$$

$$(N-1) E^2 + Z^2 \cdot P \cdot Q$$

Donde:

n= Tamaño de la Muestra

Z= Coeficiente de Confianza

P= Proporción Poblacional de éxito

Q= Probabilidad de Ocurrencia sin éxito

N= Tamaño de la población

n= Margen de error

$$n = (1.96)^2 (0.50) (0.50) (1302)$$

$$(1302-1) (0.05)^2 + (1.96)^2 (0.50) (0.05)$$

$$n = (3.84) (325.50)$$

$$(1301) (0.0025) + (3.84) (0.25)$$

$$n = 1249.92$$

$$3.2525 + 0.96$$

$$n = 1249.92$$

$$4.2125$$

$$n = 296.72$$

$$n = 297 \text{ Indocumentados}$$

Aplicando factor de pérdidas:

$$n = 297(1+15 \%)$$

$$n = 350 \text{ indocumentados}$$

Muestra cualitativa: Se consideró 4 indocumentados de los 20 que aceptaron la invitación, porque con los 4 se llegó al punto de saturación, por lo que ya no fue necesario aplicar historias de vida al resto de voluntarios.

3. Resultados

3.1. Manifestaciones de la exclusión social en el acceso a servicios básicos y programas sociales debido a la carencia del Documento Nacional de Identidad

Castells (2001: 98) define la exclusión social como “... *el proceso por el cual a ciertos individuos y grupos se les impide sistemáticamente el acceso a posiciones que les permitirían una subsistencia autónoma dentro de los niveles sociales determinados por las instituciones y valores en un contexto dado*”. Normalmente, “... tal posición suele asociarse con la posibilidad de acceder a un trabajo remunerado relativamente regular al menos para un miembro de una unidad familiar estable. De hecho, la exclusión social es el proceso que descalifica a una persona como trabajador en el contexto del capitalismo” (2001: 98). La multidimensionalidad del concepto nos llevó a abordar la situación social en la que se encuentran sobre todo los indocumentados del Distrito de Pampas, ya que esta situación es determinante en los procesos de exclusión social.

Las evidencias nos mostraron que existe restricción en tres ámbitos del desarrollo social de las personas indocumentadas: la social que comprende el acceso a servicios básicos (educación, salud y programas sociales), la económica y la política.

La integración social no es plena para este sector poblacional, es por ello que precisamos a continuación las dimensiones de exclusión encontradas.

3.2. Restricción al acceso a servicios de educación

La educación es un derecho y es así que la Constitución Política del Perú lo plantea en sus artículos 13, 14 y 17; sin embargo, en el Perú a este derecho no pueden acceder todos los peruanos en igualdad de condiciones, ya que a pesar de existir marcos normativos que promueven la educación, estos aun excluyen del acceso a determinadas personas que no cumplen los mínimos requisitos de acreditación.

Esta situación ha generado que la población del Distrito de Pampas, Provincia de Tayacaja, Región Huancavelica, que se halla en situación de indocumentación, no acceda plenamente a los servicios educativos, situación que evidenciamos en la Tabla 1.

Tabla 1
Acceso al sistema educativo de los pobladores indocumentados del distrito de Pampas

Acceso	Menores de 3 a 17 años		Mayores de 18 años		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%
Sí	25	52,1	36	12,2	61	17,8
No	23	47,9	258	87,8	281	82,2
Total	48	100,0	294	100,0	342	100,0

Fuente: encuesta aplicada a los indocumentados del distrito de Pampas - febrero 2013.

La tabla 1 demuestra que la mayoría (82,2 %) de indocumentados no ha accedido plenamente a los servicios educativos, donde solo una minoría (17,8 %) ha logrado el acceso; sin embargo, de este total de indocumentados que sí accedieron (61 personas), hemos evidenciado que un 31,1 % se encuentra o se encontró en condición de alumno libre (transitorio), tal como se muestra en la tabla 2.

Tabla 2
Condición de matrícula en el sistema educativo de los pobladores indocumentados del distrito de Pampas

Condición	Menores de 3 a 17 años		Mayores de 18 años		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%
Regular en nómina	8	32,0	34	94,4	42	68,9
Alumno libre	17	68,0	2	5,6	19	31,1
Total	25	100,0	36	100,0	61	100,0

Fuente: encuesta aplicada a los indocumentados del distrito de Pampas - febrero 2013.

Existe una exclusión educativa. Las cifras detalladas demuestran esa realidad. Del mismo modo, el enfoque de nuestro análisis sostiene que esta exclusión educativa contribuye como primer paso a la exclusión social de la población indocumentada del Distrito de Pampas; estar excluido en el ámbito educativo refuerza las condiciones para una exclusión social multidimensional, ya que es en esta etapa donde se forman las habilidades y competencias para enfrentar un desarrollo profesional. Sobre esta afirmación Subirats (2005) determina que “... las funciones que desempeña la educación son otorgar

competencias para facilitar la adaptación para la vida profesional y garantizar el desarrollo personal y social que facilite la cohesión y la lucha contra las desigualdades”. Sobre esto coincidimos con Subirats ya que apreciamos que la exclusión educativa en la que se encuentra inmersa la población indocumentada del Distrito de Pampas la vulnera socialmente, puesto que al no poder acceder a este derecho constitucional ven afectados sus intentos de desarrollo personal, económico y social.

Ya hemos determinado que la mayoría de la población indocumentada del Distrito de Pampas no ha podido acceder a los servicios básicos educativos; su misma condición de indocumentados los ha limitado, tal como se demuestra en los resultados de la tabla 3.

Tabla 3
Motivo(s) de restricción al acceso a educación de los pobladores indocumentados del distrito de Pampas

Condición	Menores de 3 a 17 años		Mayores de 18 años		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%
Falta DNI	14	60,9	215	83,3	229	81,5
Falta partida de nacimiento	7	30,4	18	7,0	25	8,9
Factores económicos	0	0,0	25	9,7	25	8,9
Otros	2	8,7	0	0,0	2	0,7
Total	23	100,0	258	100,0	281	100,0

Fuente: encuesta aplicada a los indocumentados del distrito de Pampas - febrero 2013.

La Ley General de Educación N° 28044, a través de la Resolución Ministerial N° 0413 – 2012, establece los lineamientos para el desarrollo de las actividades educativas, así como los requisitos mínimos para el acceso a la matrícula en la educación básica regular (inicial, primaria y secundaria). Dentro de ellos, es primordial la presentación del DNI como único documento de identidad. La falta de éste condiciona la situación en la matrícula, considerándola “transitoria” y por ende carente de habilitación en el sistema educativo, privando de notas y de constancias.

Estas cifras nos dan a conocer que la mayoría de la población indocumentada del Distrito de Pampas que aún no ha adquirido su identidad jurídica es excluida en al ámbito educativo, y esto a la vez va formando un ambiente de exclusión social, ya que como Jiménez, Luengo y Tabener (2009) nos manifiestan: *“...la exclusión social y la exclusión escolar se manifiestan como conceptos claves para el análisis, puesto que se refieren a fenómenos que están estrechamente vinculados y, en determinadas ocasiones, pueden verse reforzados mutuamente”*.

Las personas indocumentadas del Distrito de Pampas han expresado su realidad situacional, ya que no bastan solo las cifras, sino que es necesario considerar la voz de los propios actores sociales quienes experimentan procesos de exclusión social, debido a su indocumentación (carencia de DNI):

(...) Pero si escucho a los padres cuando quieren matricular a sus hijos le piden DNI, reniegan porque algunos no tienen, o porque lo han perdido, creo que también es importante para ellos porque con sus datos ellos los matriculan (...) No te matriculan, no te permiten, por más que te puedes quejar si no tienes documentos no puedes matricularte (...) Ahora es más difícil, tienes que tener plata para que aprenda más, te piden cada material cuadernos o libros. (Teodoro Delgado Antonio; Abril 2013) Ahora te piden su partida de nacimiento, su DNI, pagar por su ficha de matrícula, tus recibos de pago

del APAFA, y las copias de los DNI de los padres o de los tutores, (...), ahora tienes que tramitar su DNI, sino no puedes matricular, los niños que no tienen, siempre le hacen problema para matricular. (Andrea Elisa Matamoros Taype, Marzo 2013).

Por aquí hay varios casos (...), por ejemplo, a la hijita de la vecina Martha la están exigiendo su DNI amarillito y no tiene ni partida porque su papa se ha desaparecido y no le ha firmado, pobre chiquita tal vez no podrá estudiar. (Pedro Onsihuay Pérez; Marzo 2013)

3.3. Restricción al acceso a servicios de Salud

Los servicios de salud en nuestro país comprenden dos grandes ámbitos: la seguridad social en la rama de salud (seguros) y la atención primaria de salud, conformando así el sistema de salud peruano.

Nuestra actual Constitución Política en sus artículos 7, 9 y 10 ampara el acceso a los servicios de salud sin diferenciación de condiciones sociales y económicas; sin embargo, acceder a un seguro de salud o a la misma atención primaria se ha vuelto problemático para las personas indocumentadas del Distrito de Pampas. La Tabla 4 nos muestra que el 96 % de la población indocumentada del distrito no ha podido acceder libremente al sistema de salud peruano.

Tabla 4 Acceso al sistema de salud de los pobladores indocumentados del distrito de Pampas						
Acceso	Menores de 18 años		Mayores de 18 años		Total	
	N °	%	N °	%	N °	%
Sí	13	23,2	1	0,3	14	4,0
No	43	76,8	293	99,7	336	96,0
Total	56	100,0	294	100,0	350	100,0

Fuente: encuesta aplicada a los indocumentados del distrito de Pampas - febrero 2013.

Si bien es cierto que el acceso a los sistemas de salud se da primordialmente por la condición de asegurado, la normativa en salud contempla también la atención primaria médica y la de emergencia de pago; sin embargo, como lo muestra también la Tabla 5, el acceso a la atención primaria en salud sin seguro (pago) ha sido negado.

Tabla 5 Problemas al solicitar atención en los sistemas de salud de los pobladore indocumentados del distrito de Pampas						
Problema	Menores de 18 años		Mayores de 18 años		Total	
	N °	%	N °	%	N °	%
Sí	34	79,1	259	88,4	293	87,2
No	9	20,9	34	11,6	43	12,8
Total	43	100,0	293	100,0	336	100,0

Fuente: encuesta aplicada a los indocumentados del distrito de Pampas - febrero 2013.

La Ley N.º 27657 crea el Seguro Integral de Salud (SIS) con la prerrogativa de facilitar el acceso a los sistemas de salud a la población vulnerable y de escasos recursos quienes no pueden costear la atención primaria de pago; sin embargo, la Directiva N.º 003- 2011-SIS/GO establece en sus parámetros de acceso la presentación del DNI del beneficiario para su afiliación y focalización, y por ende es aquí adonde se empieza a restringir el acceso a los sistemas de salud de la población indocumentada de Distrito de Pampas. La Tabla 6 nos muestra la realidad ya que el 76,8 % ha visto restringido su acceso por carecer de DNI.

Tabla 6
Motivo(s) de restricción de acceso a los sistemas de salud de los pobladores indocumentados del distrito de Pampas

Motivo	Menores de 18 años		Mayores de 18 años		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Falta de DNI	33	97,1	192	74,1	225	76,8
Falta de partida de nacimiento	1	2,9	30	11,6	31	10,6
Imposibilidad pago tasa de atención	0	0,0	37	14,3	37	12,6
Total	34	100,0	259	100,0	293	100

Fuente: encuesta aplicada a los indocumentados del distrito de Pampas - febrero 2013.

Entonces, ¿qué relación puede existir entre la salud y la exclusión social? La exclusión, como ya dijimos, es multidimensional y por ende es la suma de muchos factores. Al respecto Subirats (2005, p. 169) menciona que: *“Existen estrechos vínculos entre los problemas de salud y la exclusión social, en cuanto que los primeros pueden suponer obstáculos que impidan la integración de las personas y, por consiguiente, el desarrollo humano”*. Estar sano implica poder desarrollar actividades tanto laborales como intelectuales, entonces al existir problemas de salud que no pueden ser tratados, estamos vulnerando la capacidad de desarrollo de las personas, más en el caso de los indocumentados del Distrito de Pampas, quienes por no tener acceso al sistema de salud tienen que ver formas alternativas de atención en salud que precarizan más su condición de excluidos.

Asimismo, Subirats (2005, p. 189) también analiza la relación entre las enfermedades con las actividades de la vida diaria, considerando que *“...las enfermedades crónicas graves originan discapacidades que afectan la vida diaria derivando hacia dependencia de terceras personas”*; siguiendo la acepción de Subirats, nuestro análisis determina que las enfermedades se tornan crónicas por la falta de acceso al sistema de salud, por lo que los indocumentados del Distrito de Pampas son más propensos a ser excluidos socialmente debido a esta característica, formando un conglomerado excluido de salud. Al respecto Tezanos (1999, p. 56) considera que estas personas *“...encontrarán- desventajas en sus parámetros de inclusión y participación, en todos los ámbitos de relaciones sociales.”*

Sumado a este análisis cuantitativo, hemos rescatado las opiniones de los actores (indocumentados) del Distrito de Pampas, quienes han expuesto sus experiencias respecto a su atención médica:

Tengo que cuidar mucho a mi hija, para que no se enferme o con hierbitas tengo que curarla es muy caro la atención en el hospital y cuando compre sus medicinas es más caro, Nosotros no tenemos ningún seguro médico. (María Rojas Ccente)

Creo que el SIS es solo para los que están el programa Juntos, y Essalud es para los que pagan la atención, pero eso solo es en Pampas, y ambos hay que tener DNI, sino, no te afilian... cuando lleve a mi hijo menor para que puedan calmar su fiebre, la enfermera me dijo si podría pagar la consulta, le dije que si tenía algo de dinero, pero me volvió a preguntar lo mismo, ahí me dijo que se podría afiliar al SIS, pero que yo y mis hijos deberíamos traer nuestros DNIs, pero como yo no tengo es más difícil. (Andrea Elisa Matamoros Taype)

El seguro que dices solo era para los ricos..., a los pobres nos cobraban de todo, por eso no íbamos... Uy es complicado decir, una vez fui a la posta y me cobraron, le dije que no tenía mucha platita, me dijeron para afiliarme, creo, a eso del SIS, pero me pidieron mis papeles y mi DNI. (Pedro Onsihuay Pérez)

Siempre me piden DNI, no he ido a preguntar, pero creo que es igual, me van a decir, trae esto trae aquello, y voy a ver que no tengo ningún requisito y no voy a poder asegurar a nadie, me atienden solo porque le ruego, además no me niego a pagar. (Teodoro Delgado Antonio)

3.4. Restricción al acceso a programas sociales

Páginas atrás hemos caracterizado y evidenciado la exclusión de la población indocumentada del distrito de Pampas, en lo que respecta a servicios básicos. Sobre el asunto, es política del Estado generar inclusión, sobre todo de los sectores más vulnerables. El objetivo de los programas sociales es generar condiciones de alivio a la pobreza, condiciones de las cuales han sido excluidos por las fallas del mercado (Abramo et al. 2019). Si el objetivo de los programas sociales es, según Monge y Winkelried (2010), reducir el déficit de bienestar de las personas más pobres del país, la Tabla 7 evidencia que un 96 % de la población del Distrito de Pampas es excluida del acceso a diferentes programas o proyectos sociales.

Tabla 7
Acceso a los programas sociales de los pobladores indocumentados del distrito de Pampas

Acceso	Menores de 18 años		Mayores de 18 años		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%
Sí	14	25,0	0	0,0	14	4,0
No	42	75,0	294	100,0	336	96,0
Total	56	100,0	294	100,0	350	100,0

Fuente: encuesta aplicada a los indocumentados del distrito de Pampas - febrero 2013.

Titmus (1981) detalla que las políticas sociales son generalmente de carácter redistributivo y dotan de capacidades a los ciudadanos, garantizando un mínimo de bienestar que los impulsa en su salida de la pobreza, lo que genera inclusión social; sin embargo, y como los porcentajes anteriores lo expresan, la realidad de los indocumentados del Distrito de Pampas es distinta. Se podría decir que las políticas sociales con sus programas no están generando ventajas para esta población vulnerable. El porqué de esta exclusión nos lo determina la tabla 8.

Tabla 8
Acceso a los programas sociales de los pobladores indocumentados del distrito de Pampas

Motivo	Menores de 18 años		Mayores de 18 años		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%
Falta de DNI	34	81,0	262	89,1	296	88,1
Partida de nacimiento	3	7,1	7	2,4	10	3,0
Falta de información de los programas sociales	3	7,1	23	7,8	26	7,7
Otros	2	4,8	2	0,7	4	1,2
Total	42	100,0	294	100,0	336	100,0

Fuente: encuesta aplicada a los indocumentados del distrito de Pampas - febrero 2013.

La falta del DNI se presenta como principal motivo excluyente, esto debido a que nuestro Estado ha considerado necesario focalizar e identificar la población objetivo de los programas sociales para evitar su ineficiencia. Para ello ha desarrollado instrumentos de levantamiento de información, tales como censos, encuestas, entre otros, así como un registro único de beneficiarios.

El Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) fue establecido en el 2012 como una estrategia que permite contar con esta información para una mejor selección de beneficiarios. Dentro de los lineamientos del sistema se ha establecido al DNI como documento de acceso y focalización. Este parámetro ha provocado que la población indocumentada del Distrito de Pampas sea excluida de este sistema y por ende, deje de ser beneficiaria de los programas sociales por no poder acreditar su identidad, generándose nuevamente el ciclo de exclusión.

Para Raczyński (2000, p. 14) “en el error de exclusión, la mirada recae sobre la brecha entre el universo del grupo destinatario del programa y los integrantes efectivamente acogidos por él”, con lo cual concordamos, ya que se alude a necesidades básicas que, de no ser oportunamente satisfechas, provocarán secuelas de por vida como, por ejemplo, una alimentación no adecuada o la ausencia de estímulos sociopsicológicos en niños pequeños o la falta de acceso a la educación o salud. Se concluye que un parámetro estructural ejerce determinación sobre la inclusión o la exclusión; en este caso el parámetro excluyente es el DNI para la población de Distrito de Pampas.

Sobre esta situación problemática, evidenciada en cifras anteriores, hemos considerado rescatar la opinión de actores que sobre el particular han experimentado la exclusión.

...No, a mí no me dieron nada, se supone que a la gente pobre nos deben ayudar pero a mi familia nunca nos ayudaron...Mi hija tendría que ser beneficiaria del vaso de leche, pero me dijeron que si ella no tiene DNI con la misma dirección mía, no se podrá inscribir...hasta ahora solo me han negado el Vaso de Leche y su matrícula en el jardín, cómo será más adelante, y todo por no tener DNI, aunque tenga su partida original no me aceptan solo con eso, eso es lo que molesta más, porque en su partida está todos sus nombres y mis nombres pero no es suficiente. (María Rojas Ccente)

...sobre todo por el difícil que es inscribirte, los encargados te piden muchos papeles y yo de eso casi no tengo, el DNI ahora piden para todo, sin él no me puedo inscribir y hasta ahora tengo problemas para sacarlo, sobre todo lo difícil está en mi partida...Mi DNI es la principal dificultad, cualquier programa que me quiero inscribir me pide el DNI, para Pensión 65 me están amenazando que si no saco no me va a recibir, pero ellos no saben que es difícil y mucho gasto. Sí pues, eso lo veo ahora cuando me ponen trabas para una y otra cosa, porque tanta desconfianza digo yo, si como los vecinos no me conocieran. (Pedro Onsihuay Pérez)

He intentado inscribirme en el programa Juntos, pero iba hacer por mis dos menores hijos, porque dicen que es para menores de 14 años, ya había conversado con la señorita de Juntos, pero cuando me pidieron mi DNI, para depositar mi cuenta, me dijeron que no podían que en el banco no iba a poder cobrear nada, y la señorita se molestó y me saco de su... Ellos no te ayudan si no tienes los requisitos completos, como saben que es más difícil ayudar alguien que no tienen todos los requisitos, siempre te dicen que van a conversar con sus jefes de mi caso para ayudarme, pero luego les pregunto, me dicen lo mismo o me dice que cuando tenga todos mis papeles, las busque. (Andrea Elisa Matamoros Taype)

No mi familia no está en esos programas, mi esposa estaba en vaso de leche, pero uno de mis hijos no tenía DNI, la sacaron y después consiguió el DNI pero ya le habían dicho que ya no había cupo... Creo que cuando a mi esposa le retiraron del vaso de leche, porque mi hijo no contaba con DNI, pero fueron injustos porque cuando ella sacó el DNI, no le dejaron volver. (Teodoro Delgado Antonio)

3.5. Manifestaciones de la exclusión social en el acceso al mercado laboral debido a la carencia de Documento Nacional de Identidad

El trabajo aparece en la Constitución como un deber y un derecho y como base del bienestar social y medio de realización personal (artículo 22). Asimismo, se señala que es objeto de protección por el Estado (artículo 23). Estas expresiones poseen la mayor relevancia porque muestran que nos encontramos ante un bien superior en el ordenamiento legal; sin embargo, en el Perú a este derecho no pueden acceder todos los peruanos en igualdad de condiciones, excluyendo a determinadas personas que no cumplen los mínimos requisitos de acreditación, principalmente con los documentos que acrediten su identidad legal.

Estas situaciones han generado que la población del Distrito de Pampas, Provincia de Tayacaja, Región Huancavelica, que se halla en situación de indocumentación, no acceda plenamente al mercado de trabajo, situación que evidenciamos en la Tabla 9.

Tabla 9
Acceso al mercado laboral de los pobladores indocumentados del distrito de Pampas

Acceso	Mayores de 18 años	
	N°	%
Sí	207	70,4
No	87	29,6
Total	294	100,0

Fuente: encuesta aplicada a los indocumentados del distrito de Pampas - febrero 2013.

La Tabla 9 demuestra que el 29,6 % de indocumentados no ha podido acceder al mercado de trabajo y que el 70,4 % se encuentra incluido en el mercado de trabajo. De este 29,6 % de indocumentados (87), hemos podido identificar que el 54,0 % ha tenido como motivo de restricción la falta de DNI.

Tabla 10
Motivos de la restricción al acceso al mercado laboral de los pobladores indocumentados del distrito de Pampas

Motivos	Mayores de 18 años	
	N°	%
Falta de partida de nacimiento	8	9,2
Falta de DNI	47	54,0
Falta de estudios	7	8,0
Escasez de empleo	24	27,6
Otros	1	1,1
Total	87	100,0

Fuente: encuesta aplicada a los indocumentados del distrito de Pampas - febrero 2013.

Sin embargo, y partiendo de la Tabla 9 nuevamente, contar con un empleo (207 personas) no asegura la inclusión completa al mercado laboral. La tabla 11 nos muestra que el 99,5 % no cuenta con un trabajo formal y solo el 0,5 % cuenta con un trabajo formal (contratado). El análisis de los procesos de exclusión en la esfera laboral conlleva la necesidad de distinguir entre dos espacios de exclusión: la exclusión en el acceso al mercado laboral y la exclusión social derivada de las condiciones de trabajo (Subirats, 2005). Esta última constituye una dimensión a menudo olvidada, pero de una gran importancia, especialmente en un contexto, el nuestro, de creciente precarización del trabajo asalariado.

Tabla 11
Acceso al trabajo formal de pobladores indocumentados del distrito de Pampas

Acceso a trabajo formal	Mayores de 18 años	
	N°	%
Sí	1	0,5
No	206	99,5
Total	207	100,0

Fuente: encuesta aplicada a los indocumentados del distrito de Pampas - febrero 2013.

Coincidiendo con el planteamiento de Neffa (2009), la crisis laboral ha generado una valorización del trabajo, y sobre todo del empleo —visto como un derecho en contrapartida con la creación de bienes y de servicios— cuyo ejercicio no sólo debe permitir obtener los ingresos para asegurar la subsistencia del trabajador y de su familia, sino también contribuir al desarrollo de la personalidad, generar una identidad profesional, adquirir conocimientos y competencias, y sobre todo integrar las personas en el sistema productivo y en la sociedad.

Del análisis de la exclusión laboral considerando el nivel de acceso, el 99,5 % no experimenta tener un empleo formal. Y cuando se habla de informalidad en el empleo y del carácter precario de las relaciones laborales, la población del Distrito de Pampas, Provincia de Tayacaja, Región Huancavelica que se halla en situación de indocumentación, no sólo se apunta a los niveles de productividad de esos empleos, sino que también se abarcan otros aspectos de las condiciones de trabajo de los ocupados.

Al respecto, Tezanos (2001) indica que “... *el problema actual es que un buen número de personas con empleo se encuentra con unas condiciones laborales y salariales tan pésimas que no disponen de los ingresos suficientes para vivir dignamente, considerándose que existen nuevos trabajadores pobres*”. Es preciso señalar que la condición de trabajador informal es una consecuencia directa de la carencia de DNI, siendo este un elemento indispensable en la firma de los contratos laborales, tal y como se indica en el Decreto Legislativo N° 1057 que regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios, cuyo Artículo 4° indica que los requisitos para su celebración son determinados por la dependencia usuaria. Ante este punto, se puede determinar que es indispensable para la celebración de contratos presentar la identificación oficial vigente (DNI), tal como se puede demostrar en la Tabla 12.

Tabla 12
Motivos de la restricción al acceso al trabajo formal de pobladores indocumentados del distrito de Pampas

Motivos	Mayores de 18 años	
	N°	%
Falta de partida de nacimiento	30	14,6
Falta de DNI	158	76,7
Falta de estudios	18	8,7
Total	206	100,0

Fuente: encuesta aplicada a los indocumentados del distrito de Pampas - febrero 2013.

La estadística muestra que el 76,7 % de los trabajadores no acceden al mercado de trabajo formal debido a que no cuentan con DNI, lo que impide que puedan acreditar su identidad y permita al empleador cumplir con todas sus obligaciones formales; además de ello, este porcentaje elevado percibe menos de un salario mínimo; incluso su monto no permitirá realmente la reproducción de la fuerza de trabajo tal como se da en el caso de las personas indocumentadas del Distrito de Pampas.

Asimismo, indica Castel (1999, p.67), en “La nueva cuestión social”, que el énfasis en esta precarización del trabajo permite comprender los procesos que nutren la vulnerabilidad social y que, en última instancia, generan el desempleo y la desafiliación.

La obtención de un trabajo formal en nuestra realidad es un proceso que conlleva ciertas dificultades; sin embargo, ser una persona que no cuenta con el documento de identidad y buscar un empleo formal es una tarea imposible de realizar, siendo excluido por los empleadores. Existe una autoexclusión debido a las experiencias negativas que han vivido nuestros entrevistados, reafirmando el proceso de exclusión al mercado laboral de una persona indocumentada. Algunos extractos de sus experiencias se presentan a continuación:

Trabajo hay, pero es para la gente que ha estudiado y tenga sus papeles en regla (...) Será por varias cosas, no tuve la oportunidad de estudiar completo, eso me dificulta mucho cuando me pregunta que sé. (María Rojas Ccente)

Cuando llegué a Pampas, he buscado trabajo, pero en ese tiempo pedían electoral. Como todos estaban con miedo del terrorismo, si no tenías documento, era raro, te miraban feo, por eso de frente te decían que no (...) En la chacra no te piden documentos, ellos no tenían porque no necesitaban; por eso no era necesario que tengan documentos (...) Ya no busco trabajo porque me van a decir que lleve la copia de mi DNI, y como no tengo, no me van a dar, o me van a dar pero no me van a pagar, como no puedo reclamar se van a aprovechar. Te piden DNI o que lleves tu certificado de estudios y eso es peor, como no tengo ninguno de los dos me van decir que no. (Andrea Elisa Matamoros Taype)

El ser albañil es un trabajo esporádico, nunca es fijo (...) Yo trabajo como albañil, pero yo no quería estudiar eso, yo quería ser profesor, pero no puede ahorrar mucho y me puse ayudar a mi papá, ahí aprendí, soy albañil pero yo aprendí viendo (...) Me quise ir a trabajar a la mina por Comas, pero no se podía salir, porque no tenía documentos me detenía pensando que era terruco, y como no podía explicar que hay un problema en mi partida, no me creían que yo era tranquilo, por eso no he salido mucho hasta ahora tengo miedo a salir, porque siempre piden documentos y para salir de la comisaria te cobran plata (...) A mí me faltaba la libreta electoral y la libreta militar, porque ya tenía 20 años y aún no había tramitado ninguno de los dos. Cuando salió el DNI, todos los trabajos que buscaba decían la copia del DNI, hasta para ser vendedor te pedían la copia del DNI (Teodoro Delgado Antonio)

Cuido la chacra de mi sobrino, vivo ahí en una casita, cuido que le rieguen que no entren las vacas a comer o las gentes a sacarse los retoños, por eso mi sobrino me deja vivir en su propiedad, él está en Huancayo ahí trabaja y de vez en cuando viene por aquí a revisar y cosechar, yo le ayudo en eso, no me paga pero me da lugar para vivir con mi vieja (...) Me pedían papeles antes, ahora piden el DNI, una vez me inscribí en ese programa de Toledo para trabajar haciendo veredas en las calles, pero el primer día me inscribí y al día siguiente me pidieron papeles y como no tuve me sacaron de la lista (...) Por varios motivos, entre ellos por no tener estudio soy analfabeto y mis papeles nunca están completos, hasta recibo de luz me han pedido una vez, ni luz tengo de dónde voy a sacar (Pedro Onsihuay Pérez)

4. Conclusiones

- Enfrentar este grave problema requiere del esfuerzo concertado de diversos actores, sectores e instituciones, tanto del Estado como de la sociedad civil. En este sentido, el Poder Ejecutivo, particularmente la Presidencia del Consejo de Ministros, el RENIEC, la Defensoría del Pueblo, los Gobiernos Regionales y Locales y la sociedad civil tienen un rol fundamental que cumplir para impulsar una política de Estado que promueva los derechos civiles y políticos que permitan el ejercicio y reconocimiento de la ciudadanía. Es imperativo eliminar las barreras que obstaculizan e impiden el acceso a la inscripción gratuita de nacimientos y la obtención de partidas.
- Es necesario que el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social reestructure sus planes de selección y atención de beneficiarios para que no vulneren los derechos básicos de acceso de la población, implementando seguimiento y trabajo coordinado con el RENIEC para los casos extremos y urgentes de exclusión por falta de DNI.
- Se debe incorporar en los planes nacionales, provinciales y distritales de documentación, dos ejes fundamentales: la prevención de la indocumentación, a fin de evitar el aumento de personas

sin existencia legal por no poseer ningún documento de identificación y la restitución de la identidad, orientada a documentar a las personas indocumentadas, con especial énfasis en los grupos vulnerables.

Referencias bibliográficas

Abramo, L., Cecchini S., Morales, B. (2019). *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión social. Naciones Unidas*.

Arfuch, L. (2002): "Problemáticas de la Identidad". En *Identidades, Sujetos y Subjetividades*, Buenos Aires: Prometeo.

Arroyo, G. J. (2009). Actuar ante la exclusión. Análisis, políticas y herramientas para la inclusión social (Vol. 29). Cáritas Española.

Battistini, O. et al. (2001): "El proceso de construcción de identidad en el marco de las transformaciones del mundo del trabajo en Argentina. Apuntes teóricos e hipótesis preliminares", En XXIII Congreso Latinoamericano de Sociología, Antigua (Guatemala).

Bauman, Z. (2003): "De Peregrino a Turista, o una Breve Historia de la Identidad", en Stuart Hall y Paul du Gay, *Cuestiones de Identidad Cultural*, Buenos Aires: Amorrortu, p. 40-68.

Bruto da Costa, A. (1998) *Exclusion Social*. Lisboa: Gradiva. (Col.Cadernos Democráticos, 2).

Bursztyn, M. (2000) De la Pobreza a la Miseria, de la Miseria a La Exclusión: El Caso De La Calle Poblaciones. En: M. Bursztyn (org.) *No Meio da Rua. Nômades, Excluídos e Viradores*. Rio de Janeiro: Garamond. PP. 27-55

Butler, J. (2002). *Cuerpos que importan. Sobre los límites materiales y discursivos del "sexo"*, Buenos Aires: PAIDÓS.

Castel, R. (1995). *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*. Buenos Aires: Paidós

Castillo, Y. (1994) El estudio comparativo de la exclusión social. Consideraciones a partir del caso de Francia y Bélgica. *Revista Internacional del Trabajo*, 113, (5- 6): 699- 721, 1994.

Castro Saucedo, L. García Cadena, C. López Estrada R. (2020). Exclusión social, inclusión política y autoestima de jóvenes en pobreza, Monterrey, México. *Revista de Ciencias Sociales* (Ve), Universidad del Zulia. Vol. XXVI, núm. 1, pp. 38-50.

Chatterjee, P. (2006). *La nación en tiempo heterogéneo* y otros estudios subalternos (Vol. 6). Instituto de Estudios Peruanos.

Cuche, D. (1999). *La noción de cultura en las ciencias sociales*. Buenos Aires: Nueva Visión.

De Los Ríos, D. (1996). *Exclusión social y políticas sociales, una mirada analítica*. OIT: Santiago de Chile.

Durkheim, E. (1893). La división del trabajo social. Madrid: Akal.

Fassin, D. (1996). Marginalidad et marginados. La construcción de la pobreza urbana en América Latina. En: S. Paugam (ed.) *L'exclusion. L'état des savoirs*. París: La Découverte, pp. 263-271.

- Goffman, E. (2001). *La presentación de la persona en la vida cotidiana*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Grafmeyer, Y. (1996). La Segregación Espacial. En: S. Paugam (ed.) *Exclusión. El estado de los conocimientos*. París: La Découverte, pp.209-217.
- Harbitz, M., y Boekle-Giuffrida, B. (2009). *Gobernabilidad democrática, ciudadanía e identidad legal. Vínculo entre la discusión teórica y la realidad operativa. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Washington DC*.
- Hernandez, Y. (2008). Efecto marginal de las remesas en la distribución del ingreso y la pobreza en Colombia. Departamento Nacional de Planeación.
- Jiménez, M., Luengo, J. J., y Taberner Guasp, J. (2009). *Exclusión social y exclusión educativa como fracasos. Conceptos y líneas para su comprensión e investigación. Grupo de Investigación FORCE (Formación Centrada en la Escuela) Universidad de Granada*.
- Jordan, B. (1996). *Una teoría de la pobreza y la exclusión social*. Cambridge: Polity Press.
- Maffesoli, M. (1988) *El tiempo de las tribus*. Barcelona: Icaria.
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2021). Actualización de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social al 2030. Documento resumen. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2042272/Resumen%20del%20proceso%20de%20actualizaci%C3%B3n%20de%20la%20PNDIS.pdf.pdf?v=1627409432>
- Sarmiento, J. (1997). Exclusión social y Ciudadanía Política. Perspectivas de las nuevas democracias latinoamericanas. *Última Década*, (8), 3.
- Silver, H. (1994) Exclusión social y solidaridad social: tres paradigmas. *Revista Internacional del Trabajo*, 113, (5-6): 607-662.

Sobre el autor:

Rodolfo Porras Oscátegui estudió Derecho y Sociología en la Universidad Nacional del Centro del Perú. Actualmente se desempeña como docente en la Facultad de Derecho de la Universidad Continental.

Correo electrónico: akiralou@gmx.es

Recibido: 21/02/2023

Aceptado para su publicación: 18/05/2023

Identidad, ciudadanía y derecho. Una reflexión desde las Humanidades

Identity, citizenship and law. A reflection from the Humanities

Soledad Escalante Beltrán

Resumen

La identidad y la ciudadanía son conceptos estrechamente ligados con el derecho de registro de las personas en un Estado. En el presente artículo analizamos estos conceptos para indagar qué tipo de relación pueden hilvanar las peruanas y los peruanos con lo ciudadano y lo identitario cuando el derecho es antecedido por la lógica del mercado. Asimismo, analizamos el tipo de democracia que resulta de una situación de desfase entre los momentos de minoría y mayoría de edad de los habitantes del Perú.

Palabras clave: Ciudadanía / Identidad / Derecho / Estado neoliberal / ser

Abstract

Identity and citizenship are concepts closely linked to the right of registration of persons in a State. In this article, we analyze these concepts to investigate what kind of relationship Peruvians can weave with citizenship and identity when the law is preceded by the logic of the market. Likewise, we analyze the type of democracy that results from a gap situation between the moments of minority and majority of the inhabitants of Peru.

Keywords: Citizenship / Identity / Law / Neoliberal State / Being

Introducción

En el Perú la identidad del habitante oriundo ha experimentado y experimenta continuas fluctuaciones en su derredor, creando así, un espacio en el que el individuo puede situarse e interactuar con otros y, sin embargo, retornar a su espacio originario; por ejemplo, la migración. Sin embargo, existen procesos sociales que hacen de la identidad una variable más compleja con respecto al individuo. Ésta se va construyendo a lo largo de la vida o aparece en un determinado momento. Si el concepto de identidad está relacionado con el concepto de ciudadanía, ésta aparece cuando el individuo peruano cumple dieciocho años de edad. Según el artículo n° 30 de la Constitución peruana de 1993, son ciudadanos los peruanos mayores de dieciocho años. Para el ejercicio de la ciudadanía se requiere la inscripción electoral. Para las personas nacidas en el territorio del Perú, ser y ejercer lo ciudadano «aparece» de un momento a otro; mientras que si la identidad-ciudadanía se va construyendo desde el nacimiento, luego durante la escolaridad, junto al soporte de significados que pueden procurar las tradiciones institucionales de una comunidad o de la sociedad, entonces lo identitario y lo ciudadano se vincularían como un ejercicio constante y normalizado en la persona. Y al llegar a la mayoría de edad, el ejercicio de la ciudadanía sería una continuidad. Esto llevaría a elaborar una relación estrecha entre la continuidad y la aparición de la ciudadanía en el momento cuando las peruanas y los peruanos se «identifican» entre ellas y ellos en el ejercicio social del ser humano en su mundo.

Para buscar entender cómo sería el contenido teórico y práctico de esa relación entre la continuidad y la aparición de la identidad-ciudadanía de un individuo poblador del Perú, nos apoyaremos en la concepción aristotélica de ser en potencia y ser en acto (Cf. Aristóteles, 1920). En nuestro razonamiento, el ejercicio de la ciudadanía peruana es un derecho que permanecería en potencia hasta que, al cumplimiento de los dieciocho años de edad, el ejercicio de la ciudadanía deviene en un derecho en acto. ¿Cómo se construye lo ciudadano durante los momentos de la potencia y el acto del ser identitario de las peruanas y los peruanos? En la sustancia aristotélica, el tránsito de la potencia al acto del ser es constante; análogamente, si la identidad-ciudadanía en el caso peruano fuera una construcción promovida y dirigida premeditadamente por las instituciones, el tránsito entre la ciudadanía en potencia y la ciudadanía en acto sería una continuidad; sin embargo al estar la sociedad civil divorciada de sus instituciones, la ciudadanía aparece como un rol a cumplir por el individuo, aunque sin ningún vínculo con el pasado inmediato de éste.

Esta situación genera una relación de «extrañeza» de la ciudadanía como identidad con la ciudadanía como derecho en ejercicio; pues si el ciudadano o la ciudadana no es integrado en el Estado-Nación en términos de educación, trabajo y salud, ¿qué significado podría tener el acto administrativo del registro en el horizonte de vida de esa persona? Asimismo, si la ciudadanía, por lo que venimos refiriendo, resulta ajena o distante, ¿cómo construir la identidad, componente que vincula lo identitario, en individuos, cuya ciudadanía les reclama el cumplimiento de funciones insoslayables en el aparato productivo del país? Para responder esta pregunta, debemos esclarecer la premisa central del presente escrito: la ciudadanía le adviene al poblador y pobladora del Perú desvinculados del Estado, generando una extrañeza entre el derecho al reconocimiento y el deber del ejercicio ciudadano.

Esto se agudiza cuando prima el rasgo administrativo del derecho del registro (es decir lo nominal) por sobre lo esencial del derecho de la identidad. El registro de la identidad como acto civil-administrativo es importante y necesario para la operatividad de la vida social. El registro garantiza la operación de la interacción jurídica entre peruanas y peruanos y el Estado; sin embargo, la construcción de lo identitario desborda lo administrativo; lo cual genera que lo identitario sea una variable constante cuyos componentes -salud, educación y trabajo- son los que crean o cortan el vínculo entre Estado e individuo. Al respecto y bajo las ideas que venimos desarrollando, el lector podrá ponderar y reflexionar en los posibles criterios gubernamentales que determinaron que en la Constitución de 1920 la ciudadanía se ejerciera desde los veintiún años, salvo que haya contraído matrimonio previamente (Cf. Constitución 1920, artículo n° 62); mientras que, desde la Constitución de 1933, es desde los dieciocho años. ¿Qué consecuencias trae que la continuidad y aparición de la ciudadanía (o sea lo ciudadano) sean momentos disconexos? Para esclarecer ello, venimos considerando pertinente indagar acerca de la ciudadanía como acto y la ciudadanía en potencia, cada una en su relación identitaria con el derecho al trabajo, la educación y la salud.

Esta tríada de derechos constituye los elementos mínimos con los cuales se indicaría la construcción de la ciudadanía y su correlato identitario. Asimismo, están presentes durante toda la vida productiva del poblador y pobladora del territorio peruano. En ese sentido, la forma como esta tríada de derechos es garantizada por los gobernantes determinará la forma como se interiorizará lo *identitario-ciudadano*.

La salud, educación y trabajo en el derecho a la identidad

La ciudadanía en acto presenta una estrecha relación de los habitantes peruano y peruana con el derecho al trabajo, cuyo salario les permitirá acceder a los servicios educativos y de salud; mientras que la ciudadanía en potencia, referida al menor de edad, con el derecho a la salud y educación, a fin de

acceder a un puesto de trabajo. En este punto, partimos del supuesto de que el derecho a la salud y la educación devienen en un servicio, dado por el sistema estatal, y el derecho al trabajo, como un factor nominal que dependerá de filtros educativos. Es decir, el derecho a la identidad es transversal a todos los aspectos sociales de las peruanas y los peruanos, y la acción administrativo-burocrática es un factor que «activa» el ejercicio ciudadano, lo cual sugiere que cada generación poblacional tendrá una relación tirante con las instituciones a lo largo de su vida.

El «derecho» a un bien jurídico, como el trabajo, la salud y la educación precede al individuo. Pero cuando el individuo es concreto, el «derecho» a estos derechos precede solo teóricamente, pues el trabajo se convierte en una arena de competencia muchas veces destinada a una élite sociotécnica, y la salud y la educación son servicios determinados en su precio (y su correlativo acceso) por las fluctuaciones del mercado. Convenimos en la importancia del registro identitario del individuo como parte de su acceso a «derechos» y al reconocimiento de la identidad; pero quisiéramos advertir el amplio espacio por cubrir en torno a la identidad-ciudadanía concreta. En este aspecto, la literatura sociológica peruana nos ha explicitado las hondas fracturas sociales que existen y que hacen inviable la cohesión social y cuya tradición proviene desde tiempos de la Colonia (Cf. Quijano, 2014). Asimismo, si bien estamos relacionando mayoría de edad con el trabajo, no desconocemos que, al interior del país, las peruanas y los peruanos trabajan (o generan ingresos) en minoría de edad, situación asociada a la deserción escolar, originando pues desfases en el desarrollo social y cultural de esas peruanas y peruanos.

Ahora bien, ¿el trabajo y la educación en el sistema social, económico y político peruanos contribuyen a la construcción de la identidad del ciudadano y de la ciudadana? Consideramos que lo relevante de esta pregunta, además de la respuesta, es indagar acerca del grado de relación entre trabajo y educación con el ejercicio ciudadano en tanto expresión identitaria. Asimismo, requerimos establecer cómo el rasgo étnico de la ciudadana peruana y del ciudadano peruano le determina su acceso a la tríada de derechos.

El trabajo y la educación como fuentes de identidad y ciudadanía

El reconocimiento de la identidad étnica del poblador y pobladora del Perú le restituye a la persona su cualidad que la hace única. Sin embargo, como mencionamos en párrafos previos, en determinada circunstancia o momento la petición de derechos se convierte en una lucha por el acceso, en un plano posterior al registro administrativo del Estado. Esta situación está determinada por el mercado. Es decir, el criterio que determina el derecho al acceso de la tríada de bienes (salud, trabajo y educación) es el precio. El acceso en salud y educación por mi derecho deriva en el acceso en salud y educación por mi salario; con lo cual el trabajo en vez de significar el desarrollo individual y profesional, encontrándose en su ser el ciudadano trabajador y la ciudadana trabajadora a la hora de producir, degenera en una actividad pecuniaria destinada a la acumulación (esto se evidencia más con pobladores y pobladoras que laboran informalmente en dos o tres lugares) para acceder al derecho. Así, un bien jurídico deviene en un bien mercancía.

Esta situación puede llevarnos a considerar el gran avance que se ha hecho en materia de registro identitario de los peruanos y peruanas en la emisión de documentos de identidad a menores de edad, así como la propuesta de interculturalidad para una hipotética Asamblea Constituyente, en que las etnias tendrían representación. Aunque, según venimos indicando, si el mercado con su lógica antecede al derecho individual, entonces podríamos elucubrar que el sistema político peruano optó por poder contar con una oferta laboral con mayor premura por ingresos, al disponer la mayoría de edad desde los dieciocho años y ya no desde los veintiún años. Este «apremio» no podría desvincularse de la ampliación del aparato estatal y las obras públicas desde la década del treinta hasta la actualidad, en

consonancia con la apertura de inversiones acentuadas desde 1992 hasta la actualidad. Al desplazarse la prioridad desde el derecho hacia el mercado, el ejercicio ciudadano y el oficio profesional devienen en «apéndices» de una lógica mercantil englobante.

Pero, ¿y la democracia? La interacción intersubjetiva, como el componente sobre el cual se recrea lo identitario, y la interacción sociojurídica entre peruanas y peruanos, como el momento en que el sujeto evalúa qué tanto se siente o no integrado en el Estado, son interacciones que permiten evaluar el grado de democracia del sistema político peruano. Sin embargo, en el momento intersubjetivo consideramos que prima, pues, la subjetividad sostenida en el abanico de significados que orientan la acción de una persona; mientras que en la interacción sociojurídica no desaparecen los significados orientadores de la acción, pero éstos son motivados por el carácter objetivo que tiene el salario, cuando se trata del derecho al trabajo, cuando se trata del derecho a la salud, del derecho a la educación. Es decir, el acceso a los bienes jurídicos es amparado por un régimen democrático, aunque este régimen en el Perú deba lidiar con el mercado. Con lo cual, en la interacción sociojurídica existe un mayor peligro en que los bienes jurídicos devengan bienes de mercado, soslayando, así, la necesaria construcción de lo identitario en estrecha relación con el acceso a bienes de derecho.

Conclusiones

- La ciudadanía es un ejercicio las más de las veces ajeno al poblador y a la pobladora del Perú, debido al desfase social que existe entre los años previos a la mayoría de edad y el momento en el cual se «activa» ese ejercicio.
- Esta ciudadanía que se activa en la mayoría de edad nos lleva a formular dos categorías conceptuales con sus respectivos correlatos: la ciudadanía en potencia y la ciudadanía en acto.
- El que la mayoría de edad implique el ejercicio ciudadano lo interpretamos como una premura del Estado neoliberal en contar con una mayor masa laboral para el mercado de servicios.
- Los bienes jurídicos que implican lo *identitario* -salud, educación y trabajo- devienen bienes de mercado en una sociedad cuyo Estado no ha integrado a su población.
- El derecho a los bienes jurídicos deriva en una pelea por el acceso a bienes de mercado; es decir, el dinero predomina sobre el sujeto de derecho.
- Existe un gran avance en el registro nominal; sin embargo, el acto administrativo del registro no resuelve las fracturas sociales.
- La necesidad de que lo étnico sea un referente para la identidad del peruano y de la peruana tiene en el régimen democrático una institución que le ampara, pero también es una institución que puede agravar la desigualdad al devenir en una democracia nominal, antes que real.

Referencias bibliográficas

Aristóteles (1920). *La Política*. Editorial Garnier Hermanos

Quijano, A. (2014). *Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico estructural a la colonialidad y descolonialidad*. Editorial CLACSO.

Rubio Correa, M. (1994). *Para conocer la Constitución de 1993*. Editorial DESCO.

Ugarte del Pino, JV. (1978). *Historia de las Constituciones del Perú*. Editorial Andina S.A.

Sobre la autora:

Filósofa y socióloga por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Obtuvo Maestrías en Filosofía, Sociología y Filología Románica por la Universidad de Friburgo, Alemania. Es Doctora en Filosofía en la especialidad de filosofía social por la Universidad Johann Wolfgang Goethe de Frankfurt, Alemania. Es Profesora Principal en el Departamento de Filosofía y Teología en la Maestría de Filosofía con mención en Ética y Política de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya.

Correo electrónico: soledad.escalante.uarm.pe

Recibido: 04/05/2023

Aprobado para su publicación: 27/06/2023

Instrucciones para los autores

- I La Revista Académica es una publicación semestral de la Oficina de Formación Ciudadana e Identidad (OFCI) del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec). Fue fundada en el año 2013. Sus artículos son elaborados por destacados especialistas del Derecho, la Historia, las Ciencias Sociales y otras disciplinas afines al estudio de la identificación y registro de hechos vitales de los peruanos, provenientes de diversas instituciones nacionales y extranjeras, públicas y privadas, así como por funcionarios del RENIEC que reflexionan sobre su quehacer. Está dirigida a un público académico, servidores del Reniec, funcionarios de otras instituciones públicas y privadas, y todos los interesados en la temática registral y de identificación.

La revista es editada por la Oficina de Formación Ciudadana e Identidad (OFCI) del RENIEC. Cada artículo que se recibe es evaluado por el sistema peer review (arbitraje por pares).

- II Los artículos deben ser originales e inéditos además de concisos. Los artículos deben contar para su publicación con la aprobación de la revisión por pares (arbitraje) así como de la Dirección de la Revista.

Las colaboraciones deben ser enviadas a través de la siguiente dirección electrónica: amaurial@reniec.gob.pe o alvaromaurial@gmail.com.

Se deben enviar dos archivos en formato DOC (Ms Word): el primero con el cuerpo del artículo sin contener los datos de autor; el segundo archivo debe incluir solo los datos del autor (nombre, filiación institucional, correo electrónico, URL, blog y una breve biografía de entre 100 y 120 palabras). Este procedimiento se aplica con la finalidad de asegurar el anonimato en el proceso de arbitraje de los artículos.

Las imágenes no deben ser incrustadas en el documento sino enviadas en un archivo adjunto en formato jpg o tiff (resolución mínima 300 dpi). En caso de realizar cuadros, tablas, gráficos o similares en Excel, se debe adjuntar el archivo original en dicho formato.

Los artículos deben cumplir con la siguiente estructura:

1. La extensión es de un máximo de 25 páginas, incluyendo cuadros, gráficos, notas y bibliografía. Sólo en casos excepcionales se aceptarán trabajos de mayor extensión.
2. Se debe omitir en el artículo el nombre y filiación institucional para asegurar el anonimato en el proceso de arbitraje.
3. El texto del artículo, incluyendo títulos y subtítulos, debe presentarse a espacio y medio, en letra tipo Arial de 11 puntos.
4. La página debe ser de formato A-4 y con márgenes de 2.5 cm a cada lado.
5. La bibliografía citada se incorporará al final del artículo en orden alfabético.

III Los artículos deben contener:

1. Título en español y en inglés.
2. Resumen y abstract de un máximo de 150 palabras cada uno.
3. Tres palabras clave en español y en inglés.
4. Una introducción en la que se plantea el objetivo de la investigación.
5. Una descripción de la metodología empleada.
6. Los resultados de la investigación.
7. Análisis de los resultados y discusión (comparación con investigaciones similares).
8. Conclusiones.
9. Referencias bibliográficas.
10. Breve biografía de los autores, entre 100 y 120 palabras

Las citas bibliográficas se basan en pautas establecidas por la American Psychological Association (APA), 7ma. Edición.

Libro (un autor)

Referencia: Muñoz, R. (2002). *Estudio práctico de la fusión y escisión de sociedades*. ISEF.

En el texto: (Muñoz, 2002).

Si el libro tiene más de un volumen o se cita algún tomo (t.) o volumen (vol./vols.) en particular, la referencia es la siguiente:

Colombo, C. J., Alvarez Juliá, L., Neuss, Germán R. J., y Porcel, R. J. (1992). *Curso de derecho procesal y civil* (vols. 1-7). Abeledo-Perrot.

Cita en el texto (Colombo, y otros, 1992, vol. 1, p. 120)

Freud, S. (2005). El malestar en la cultura. En J. L. Etcheverry (trad.), *Obras Completas: Sigmund Freud* (vol. 21, pp. 57-140). Amorrortu (Trabajo original publicado 1930).

Cita en el texto (Freud, 1930/2005, p. 57)

Libro (dos o más autores)

Referencia:

González, R., y Ramírez, J.L. (2007). *La teoría de los valores*. Prentice-Hall.

En el texto: (González y Ramírez, 2007)

Libro (tres o más autores)

Referencia:

Hernández, E.G., Rojas, H., Ramírez, J.L., y González, R. (1998). *Algunos aportes de la psicología al estudio de los valores*. Pirámide.

En el texto:

En el caso de tres o más autores, se citarán todos ellos la primera vez que se haga referencia a su trabajo. De allí en adelante, se utilizará solamente el apellido del primer autor, seguido por las siglas et al. y después el año de publicación. A continuación un ejemplo:

Las teorías del aprendizaje cognoscitivo han sido importantes en este sentido (Rojas, Vargas, González y Gutiérrez, 2007).
(Esto se hace la primera vez que se citan en el texto).

Otras formas de aprendizaje han sido descritas en la literatura sobre aprendizaje cognoscitivo (Rojas et al., 2007).
(Esto se hace después de la primera cita).

Capítulo de libro

Referencia:

Arce, J.C., y Gutiérrez, M. (2012). Indicadores financieros y su relación con la economía futura latinoamericana. En R.J. Porras (Ed.), *El rumbo económico de América Latina* (pp.100-121). Editorial Nuevo Camino.

En el texto: (Arce y Gutiérrez, 2012, p. 104).

Artículo de publicación periódica

Referencia:

Mora, H., y Domínguez, L.A. (2010). La psicología cognoscitiva y su relación con las ciencias del cerebro. *Actualidades en Ciencias Cognoscitivas*, 14, pp. 330-337.

En el texto: (Mora y Domínguez, 2010, p. 334).

Artículo de un diario

Referencia:

Castro, E. (25 de mayo de 2011). El pulso de la economía actual latinoamericana. *La Nación*, pp. 15A, 17A.

En el texto: (Castro, 2011).

Documento de Internet

Referencia:

Instituto Nacional de Seguros. (2011). Normas de salud ocupacional para las empresas privadas. Recuperado de <http://www.ins.go.cr/normas.html>

En el texto: (Instituto Nacional de Seguros, 2011).

Este libro se terminó de imprimir en los
Talleres de Gráfica Industrial Alarcón S.R.L.
en el mes de diciembre del año 2024.



Jr. Bolivia 109, Torre Centro Cívico, Lima, Perú
Central Telefónica: (511) 315-2700
URL: www.reniec.gob.pe