Proyecto de Ley N°.....8275/2023-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
26 JUN. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 12:10

CONGRESISTA RUTH LUQUE IBARRA

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

PROYECTO DE LEY PARA LA INCORPORACIÓN DE LA VARIABLE ÉTNICA EN EL DOCUMENTO NACIONAL DE IDENTIDAD

Los congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de la congresista **Ruth Luque Ibarra**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 22 literal c), 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente **PROYECTO DE LEY**.

PROYECTO DE LEY PARA LA INCORPORACIÓN DE LA VARIABLE ÉTNICA EN EL DOCUMENTO NACIONAL DE IDENTIDAD

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto establecer la incorporación de la variable étnica en el Documento Nacional de Identidad (DNI) con el fin de reconocer y garantizar el derecho a la autoidentificación étnica de todas las personas, en concordancia con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Artículo 2.- Derecho a la autoidentificación étnica

El derecho a la autoidentificación étnica se enmarca en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y hace referencia al autorreconocimiento de una persona que es parte de un grupo étnico específico. Este derecho implica afirmarse a sí mismo en el marco de sus costumbres, tradiciones, historia, familia, prácticas, instituciones organizativas, cosmovisión, raíces antropológicas y sentido de pertenencia a uno de los pueblos indígenas u originarios y pueblo afroperuano que existen en el Perú.

La autoidentificación étnica es un derecho cuyo ejercicio no puede conllevar a discriminación de ningún tipo.

Artículo 3.- Incorporación de la variable étnica en el Documento Nacional de Identidad (DNI)

3.1. A fin de amparar el derecho de autoidentificación étnica, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), en el marco de sus funciones, deberá:

a. Incorporar en la ficha registral, así como en los registros administrativos pertinentes para la emisión del Documento Nacional de Identidad (DNI), la pregunta de autoidentificación étnica, incluyendo la de lengua materna; y
b. Albergar los datos resultantes en el Registro Único de Identificación de las Personas Naturales (RUIPN).

3.2. La visibilización de los datos de autoidentificación étnica en el DNI queda a criterio de la persona natural que acude al registro, por lo que es optativo. Esto no exime a los registradores de efectuar la pregunta de autoidentificación étnica y de lengua materna durante el trámite del registro.

3.3. En el caso del DNI de menores de doce años, la pregunta de autoidentificación étnica será respondida por los padres de familia o apoderados. Por razones metodológicas, la pregunta de autoidentificación étnica se formulará únicamente a personas de 12 años en adelante.

Artículo 4.- Obligación de los registradores de aplicar e incorporar la variable étnica en los registros administrativos del RENIEC

4.1. Los registradores deben realizar la pregunta de autoidentificación étnica, incluyendo la de lengua materna. Se prohíbe cualquier tipo de juicio, concepción o comentario que permita inducir al encuestado a brindar una respuesta en relación a su derecho a la autoidentificación étnica.

4.2. La variable de autoidentificación étnica, incluyendo la de lengua materna, debe incluirse en todos los registros administrativos del RENIEC, conforme a los criterios aplicados por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

4.3. El RENIEC, en coordinación con el Ministerio de Cultura, debe brindar capacitación y asistencia técnica a los registradores y personal administrativo pertinente, a fin de cumplir con las disposiciones de esta ley.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Única.- Reglamentación de la Ley

El Poder Ejecutivo reglamentará la presente Ley en un plazo no mayor de noventa (90) días hábiles desde su publicación, con la participación y consulta previa de los pueblos indígenas u originarios y afroperuanos, de conformidad con el Convenio 169 de la OIT.

Firmado digitalmente por: CUTIPA CCAMA Victor Raul FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/06/2024 11:53:10-0500

Firmado digitalmente por: LUQUE IBARRA Ruth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/06/2024 21:14:32-0500

Firmado digitalmente por: PAREDES PIQUE Susel Ana Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/06/2024 11:37:33-0500

Firmado digitalmente por: BAZAN NARRO Sigrid Tesoro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/06/2024 09:15:58-0500

Firmado digitalmente por: BAZAN NARRO Sigrid Tesoro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/06/2024 09:18:19-0500

Firmado digitalmente por: CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 26/06/2024 10:39:22-0500

Firmado digitalmente por: ECHEVERRIA RODRIGUEZ Hamlet FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 26/06/2024 10:05:17-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

La presente iniciativa legislativa pretende abordar la necesidad de incorporar la variable étnica como información que toda persona nacida en el Perú consigna en su documentación oficial, a fin de que el Estado pueda tener información estadística que permita saber en qué condiciones recibe los servicios públicos que se ofrecen, a fin de diseñar mejores políticas públicas con pertinencia cultural y contribuir al cierre de brechas sociales, laborales y económicas de los pueblos indígenas y pueblo afroperuano.

La inclusión de la variable étnica en el Documento Nacional de Identidad (DNI) permitirá que el Estado pueda identificar cuantas personas se reconocen como parte de una población indígena o afroperuana en vulnerabilidad, cuál es su situación social ante las brechas de acceso a educación, vivienda, empleo, salud, agua, entre otros; permitiendo obtener estadísticas oficiales, datos georeferenciados (según centros poblados, distritos, provincias y regiones a nivel nacional) y una línea de base que contribuya a la generación de políticas, programas y servicios que lleguen eficientemente a la población.

Asimismo, es necesario precisar que, esta iniciativa legislativa se elaboró luego del diálogo sostenido el 27 de mayo de 2024, en la Mesa de Trabajo sostenida con los representantes de las universidades interculturales, quienes nos señalaron la necesidad de que los estudiantes, principalmente de pueblos indígenas u originarios cuenten en sus documentos de identidad la variable étnica, ello, con la finalidad de garantizar el acceso a los servicios de salud, educación, vivienda en estas casas de estudio.
En la misma línea, el 2 de junio de 2024, las organizaciones afroperuanas en el marco del Día de la Cultura Afroperuana, solicitaron la inclusión de la variable étnica en el documento de identidad.

Del mismo modo, el 14 de junio de 2024, "Encuentro Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos y Jóvenes Hacia la COP 30. Hatun Tupanakuy Frente al Cambio Climático" en el que participaron diversas organizaciones de pueblos indígenas, amazónicas y afroperuanas demandaron al Estado una atención diferenciada en salud, vivienda, educación y otros servicios, dado las grandes brechas existentes, por lo que, solicitaron una iniciativa legislativa para la inclusión de la variable étnica en sus documentos de identidad.

1.1. La variable étnica en instrumentos de medición oficiales

En los Censos de 1876, 1920 y 1940 las preguntas para definir la identidad étnica de las personas se basaban en categorizaciones raciales que el encuestador marcaba (blanco, indio, mestizo, negro, asiático). En el Censo de 1961 se incluyó

un recuadro donde se consigna "usos y costumbres regionales", como usar ojotas, usar poncho o lliclla, masticar coca, entre otros. En los Censos de 1972, 1981, 1993 y 2007 sólo se incluyeron preguntas relacionadas a la lengua materna, por ejemplo: ¿El idioma o lengua con el que aprendió a hablar fue: quechua, aimara, asháninka, otra lengua nativa (especificar), castellano, otro idioma extranjero? (2007)

En el año 2000, la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) incorporó por primera vez una pregunta de autopercepción sobre identidad étnica a través del jefe de hogar y cónyuge. Hacia el año 2007, la Encuesta de Demografía y Salud (ENDES) incorporó una sección para responder por elementos culturales étnicos, como uso de poncho o pollera.

El investigador Néstor Valdivia, en una publicación de GRADE (2012)[1] afirmó que ..."El Perú muestra un retraso respecto a otros países de América Latina en cuanto a la visibilización estadística de los grupos indígenas y afrodescendientes", por lo que recomendaba la incorporación de variables étnicas en las encuestas de hogares, en censos y actuales registros administrativos de sectores del Estado a fin de coadyuvar en la generación de políticas públicas.

El Censo de Población y Vivienda 2017, al incluir la pregunta de autoidentificación étnica, pudo obtener cifras oficiales sobre la ubicación y condiciones en las que viven la población indígena y afroperuana.

Según los Censos Nacionales 2017, el 26% de la población peruana se considera perteneciente a uno de los 55 pueblos indígenas y que habla una de las 48 lenguas originarias, mientras que el 3,6% (cerca de un millón de personas) se identifican como parte del pueblo afroperuano. La discriminación sistémica ha permitido que estos pueblos se encuentren en situación de vulnerabilidad, enfrentando problemas como la discriminación y la exclusión, así como escaso ejercicio de sus deberes y derechos; motivo por el cual el Estado genera políticas públicas interculturales para mitigar estas situaciones, siendo fundamental los datos específicos como el de variable étnica.

En cuanto a la incorporación de la variable étnica en los registros administrativos de sectores del Estado, esto se ha dado de manera progresiva, sobretodo en los sectores Salud, Educación, Cultura, Mujer y Poblaciones Vulnerables.

En 2017, se aprueba la Directiva Administrativa N° 240-2017/MINSA "Directiva administrativa para el registro de la pertenencia étnica en el Sistema de Información de Salud", con el fin de fortalecer el proceso de registro de este dato que se encuentra en la Hoja de Registro HIS del MINSA, con 60 códigos de pertenencia étnica.[2]

---

[1] GRADE (2012) Documento de investigación 61 "El uso de categorías étnico/raciales en censos y encuestas en el Perú: balance y aportes para una discusión". Boletín 17: https://www.grade.org.pe/upload/publicaciones/archivo/download/pubs/boletin17.pdf

[2] Presentación – Registro de la Pertenencia étnica en el Sistema de Información de Salud: https://bvs.minsa.gob.pe/local/MINSA/5742.pdf

Desde el 2019, la Encuesta Nacional Docente (ENDO) incorpora una pregunta de autoidentificación étnica, y en 2020 el Ministerio de Educación aprobó el instrumento "Norma sobre el proceso de matrícula en la Educación Básica"[3], en la que incluye la obligatoriedad de utilizar una pregunta de autoidentificación étnica en la ficha única de matrícula, con lo que se permitirá recopilar información sobre indicadores educativos de las y los estudiantes.

UNFPA en Perú, en el 2021, realizó una serie de investigaciones sobre Autoidentificación étnica y la salud materna, donde enfatizan la importancia de recoger la variable étnica:

> *"La iniciativa plantea que el personal de salud, la gestante que accede al servicio y las organizaciones sociales de base representativas de su comunidad reconozcan el valor de la variable de autoidentificación étnica para que la data recogida en los servicios públicos pueda ser procesada, divulgada y conlleve así el establecimiento de acciones en favor de los grupos poblacionales en situación de riesgo.*
>
> *Contar con esta información favorece el establecimiento de políticas públicas de salud materna para evitar las muertes de las mujeres peruanas en edad reproductiva, en especial las de los pueblos indígenas, originarios y afroperuanos, los más vulnerables y con alta representatividad."*[4]

Hasta el 2020, la pregunta de autoidentificación étnica se estaba incorporada en 5 Censos y 13 encuestas nacional de nivel sectorial (11 de ellas periódicas), tal y como se señala en el siguiente cuadro[5]:

Censos:

CENSO	FRECUENCIA	AÑO
Censos Nacionales: XII de Población y VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas	Decenal	2017
Censo Nacional Agropecuario	10 años	2017

[3] Resolución Ministerial N°447-2020-MINEDU, que aprueba la "Norma sobre el proceso de matrícula en la Educación Básica".

[4] UNFPA (2021) La autoidentificación étnica y la salud materna: https://peru.unfpa.org/es/la-autoidentificaci%C3%B3n-%C3%A9tnica-y-la-salud-materna#Autoidentificaci%C3%B3n%20%C3%A9tnica%20y%20atenci%C3%B3n%20materna:%C2%A0una%20agenda%20pendiente%20en%20el%20Per%C3%BA

[5] GRADE. El Perú pendiente: ensayos para un desarrollo con bienestar - Anexo 3 Algunos avances en la incorporación de la variable étnica en los registros administrativos del Estado – Néstor Valdivia https://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/GRADEPeruPendienteAnexosValdivia.pdf https://biblioteca.clacso.edu.ar/Peru/grade/20120207054505/ddt604.pdf

Censo Nacional de Población Penitenciaria	No es periódico	2016
Censo Nacional de Población en los Centros Juveniles de Diagnóstico y Rehabilitación	No es periódico	2016
Censo Educativo	Anual	2018

Encuestas:

ENCUESTA	FRECUENCIA
Encuesta Virtual para Personas LGBTI	No es periódica
Encuesta Nacional Especializada sobre Victimización	Anual
Encuesta Nacional Especializada de Trabajo Infantil	Anual
Encuesta Nacional de Satisfacción de Usuarios del Aseguramiento Universal de Salud	Anual
Encuesta Nacional Agropecuaria	Anual
Encuesta Nacional de Programas Presupuestales	Anual
Encuesta Permanente de Empleo	Trimestral
Encuesta de Salud y Desarrollo de la Primera Infancia	Anual
Encuesta Nacional Especializada Sobre Discapacidad	Anual
Encuesta Demográfica y de Salud Familiar	Anual
Encuesta Nacional Continua	Anual
Encuesta Nacional De Hogares	Anual
Primera Encuesta Nacional de Percepciones y Actitudes sobre	No es periódica

Diversidad Cultural y Discriminación Étnico Racial	

Fuente: DAF - Dirección de Políticas para Población Afroperuana (2020).

En 2024, el Portal Estadístico del Programa Aurora[6] (Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar) ya se cuenta con boletines para casos según autoidentificación étnica: quechua, aimara, soy indígena o nativo de la Amazonía, afroperuana, soy de otro pueblo indígena u originario, entre otros.

A nivel de recursos humanos del Estado, debe promoverse las capacitaciones a funcionarios y servidores públicos sobre la importancia de registrar la variable étnica en los registros administrativos del Estado, ya que al hacerlo nos permitirá generar condiciones para reducir las brechas de desigualdad, asegurar una atención culturalmente pertinente por parte del Estado y promover la reafirmación identitaria de las personas.

1.2. La pregunta de autoidentificación étnica

La autoidentificación étnica [7] hace referencia al auto reconocimiento de una persona como parte de un grupo étnico en específico, según sus costumbres y antepasados. Esta pregunta se realiza a las y los ciudadanos de todo el país, mayores de 12 años, si se identifican o pertenecen a un pueblo indígena u originario o pueblo afroperuano en base a sus costumbres, tales como sus tradiciones, fiestas, expresiones artísticas, actividades económicas u otros relacionados; o antepasados, sus padres, abuelos o familia en general.

En ese sentido, la autoidentificación étnica puede ser, por ejemplo, hacia un pueblo indígena de la Amazonía, de los Andes, al pueblo afroperuano, a la población asiática u otros grupos.

> *"Esta pregunta se formula sobre la base de la necesidad de contar con información desagregada para la población que se autoidentifica como indígena o afrodescendiente, debido a que la situación específica de los pueblos indígenas, es invisible en las estadísticas nacionales, más aún cuando no se habla una lengua indígena. En el mismo sentido, la situación de la población afroperuana es más complicada, considerando que la variable censal de lengua materna no permite una identificación preliminar como sí ocurre en el caso de la población indígena.*

---

[6] Portal Estadístico Programa Aurora – Autoidentificación étnica 2024: https://portalestadistico.aurora.gob.pe/autoidentificacion-etnica-enero-diciembre-2024/

[7] Ministerio de Cultura (2017): Conoce más sobre la autoidentificación en los Censos Nacionales 2017 https://www.gob.pe/institucion/cultura/noticias/5332-conoce-mas-sobre-la-autoidentificacion-en-los-c

Esta situación generaba dificultades para contar con un monitoreo preciso sobre los efectos de las intervenciones estatales en cuanto a los pueblos indígenas y la población afroperuana, dejando a los organismos normativos sin la información necesaria para elaborar políticas y programas en favor de esta población."
(INEI y Ministerio de Cultura, 2018)[8].

En Latinoamérica, desde el año 2005 se ha incorporado la pregunta de autoidentificación étnica en diferentes países con el propósito de establecer mejoras en el abordaje de cierre de brechas sociales, como Ecuador, Colombia, Chile, además de Costa Rica y El Salvador.

El primer país de la región en incluir una pregunta de autoidentificación en un censo nacional fue Colombia en el año 2005; seguidamente el Salvador, en el año 2007; Ecuador[9], en el año 2010 y Costa Rica y Chile en los años 2011 y 2012, respectivamente. Para el año 2017, el Perú era el único país de la región que no contaba con esta variable fundamental para el análisis de estadísticas comparadas de nivel internacional.[10]

1.3. El derecho de autoidentificación

Uno de los precedentes en Latinoamérica referido a este punto se consigna en una sentencia de Inconstitucionalidad parcial de carácter general de la Corte de Constitucionalidad sobre Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas en Guatemala en el 2012, por omisión de normativa que regule el derecho de las personas indígenas a identificarse de acuerdo a su identidad étnica-cultural.

Estándares internacionales aplicados en la sentencia DUDH, art. 15. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, art. XIX.

Texto de la sentencia: "La existencia de la identidad, como mero ejercicio de un derecho personalísimo, no puede entonces estar sujeta o vinculada a lo que de una persona se diga en un documento personal de identificación. En este lo que pueden estar comprendidos son los datos personales de una persona, y no por el hecho de que en aquél se omita un dato, ello implica que la persona carezca de identidad. En el Documento Personal de Identificación, lo que se pretende es la identificación civil de una persona, es decir, el consignar todos aquellos datos personales con relevancia jurídica que puedan distinguir a una persona de otra, con la pertinente certeza jurídica. Esos datos, pueden ser –sin que lo que a continuación se indica se entienda como limitativo sino que debe entenderse como enumerativo– la indicación de la fecha de nacimiento de la persona, sus nombres y apellidos completos, filiación,

---

[8] INEI y Ministerio de Cultura (2018): La autoidentificación étnica: población indígena y afroperuana https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/autoidentificacion-etnica.pdf

[9] CEPAL – Pablo Galarza (2010): Inclusión de la variable etnia en la fuentes de información sociodemográfica del Ecuador: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/39979/LCW367_es.pdf

[10] Ídem.

lugar de nacimiento, etc., siempre que tengan utilidad y trascendencia jurídica diferenciar a una persona de otra. Ello encuentra la debida congruencia con el texto del artículo 56 impugnado en el que se indica que [...], que, como antes se indicó –y aquí se reitera nuevamente– se trata de la indicación de datos personales que en ningún momento puede restringir el derecho que le asiste a una persona de tener una identidad, derecho que no puede en ningún momento verse limitado, restringido o tornarse nugatorio, por el solo hecho de que la identidad de una persona (incluso aquella que únicamente abarque un aspecto o interés puntual de la vida de ésta) no conste en un documento de identificación".

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Al respecto, la presente iniciativa legislativa se encuentra enmarcada en la Constitución Política del Perú, no modifica ni deroga ninguna norma de nuestra legislación, pues se encuentra en concordancia con el ordenamiento constitucional.

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República, realizaremos un análisis que identifique los efectos sobre las personas o los grupos de personas en las que impactará la propuesta. Así tenemos el siguiente cuadro:

Actores involucrados	Efectos	
	Directos	Indirectos
• Personas de los pueblos indígenas u originarios y pueblo afroperuano	• Se reconocen y autoidentifican como parte de un pueblo indígena u originario y pueblo afroperuano. • Las personas de pueblos indígenas u originarios y pueblo afroperuano, acceden a servicios de salud, vivienda y programas sociales.	• El Estado garantiza el derecho a la autoidentificación étnica de todas las personas. • Generación de mejores y eficientes políticas públicas y servicios con pertinencia cultural

		que permita contribuir al cierre de brechas económicas y sociales.

La presente iniciativa legislativa no genera gasto al erario público, en tanto se ajustan al marco de las funciones, competencias y presupuesto de la entidad involucrada.

II. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS NACIONALES DEL ESTADO

Esta iniciativa legislativa se encuentra en relación a la Política de Estado N°11: Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación, que señala "Nos comprometemos a dar prioridad efectiva a la promoción de la igualdad de oportunidades, reconociendo que en nuestro país existen diversas expresiones de discriminación e inequidad social, en particular contra la mujer, la infancia, los adultos mayores, las personas integrantes de comunidades étnicas, los discapacitados y las personas desprovistas de sustento, entre otras" y en sus literales a) d) y f) señala que con este objetivo el Estado "combatirá toda forma de discriminación, promoviendo la igualdad de oportunidades"; así como "dará acceso equitativo a las mujeres a recursos productivos y empleo; (e) desarrollará sistemas que permitan proteger a niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, mujeres responsables de hogar, personas desprovistas de sustento, personas con discapacidad y otras personas discriminadas o excluidas"; y "promoverá y protegerá los derechos de los integrantes de las comunidades étnicas discriminadas, impulsando programas de desarrollo social que los favorezcan integralmente".