

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



**LÍMITES Y POSIBILIDADES DE LAS INSTANCIAS DE ASUNTOS
INDÍGENAS EN GOBIERNOS LOCALES: EL CASO DE LOS
DISTRITOS DE RÍO NEGRO, RÍO TAMBO Y LA PROVINCIA DE
SATIPO, JUNÍN, 2016**

**TESIS PARA OPTAR EL GRADO DE ACADÉMICO DE MAGISTRA EN
GERENCIA SOCIAL**

AUTORA:

ANA CECILIA SERPA ARANA

ASESOR

JAVIER ALEJANDRO PINEDA MEDINA

OCTUBRE, 2020

RESUMEN EJECUTIVO

La población indígena en el Perú enfrenta situaciones de inequidad respecto al resto de la población, a lo cual se suma la exclusión en el ejercicio de sus derechos ciudadanos. A pesar de que los Estados vienen adoptando una serie de políticas a favor de los derechos de los pueblos indígenas, garantizados en el Convenio 169 OIT y la Declaración de Pueblos Indígenas de Naciones Unidas, el ejercicio pleno de sus derechos continúa postergado, especialmente los referentes a la participación y representación.

En ese marco, se aborda una experiencia novedosa de lo que podría denominarse ***institucionalidad estatal indígena***, entendida como el establecimiento de mecanismos para la efectiva participación y representación de los pueblos indígenas en asuntos públicos y en la toma de decisiones en asuntos que los involucre. A partir de la instauración de gerencias y subgerencias de pueblos indígenas en municipios de los distritos de Río Negro, Río Tambo y la provincia de Satipo, se busca conocer los límites y posibilidades asociados a esta experiencia. Para ello, se analizan el proceso de gestación de estas instancias, las funciones asignadas y ejercidas para dar respuesta a las necesidades de los pueblos indígenas amazónicos, asimismo se identifican rasgos clave en su funcionamiento.

Las gerencias y sub gerencias de asuntos indígenas vienen jugando un rol central en la relación municipio-pueblos indígenas al garantizar espacios de diálogo horizontal y de coordinación directa, y al posibilitar la instauración de una gestión de desarrollo con enfoque intercultural y con representatividad indígena.

La presente investigación es de naturaleza cualitativa, aborda de forma exploratoria, descriptiva y analítica una experiencia de política pública local. Está basada en una muestra significativa no probabilística de la participación de actores sociales clave involucrados en los procesos. El acercamiento a los casos de estudio se realizó en cuatro visitas en el 2016 en las que se aplicaron entrevistas a líderes de organizaciones indígenas amazónicas, a servidores y funcionarios indígenas de los gobiernos locales. Asimismo, se realizaron observaciones en congresos regionales y el análisis de fuentes secundarias.

ABSTRACT

The thesis seeks to describe the incubation (or construction) process, function development, limits and possibilities of the indigenous affairs managements and sub management offices in the local governments of Río Negro, Río Tambo located in the province of Satipo. This qualitative research considered a significant sample through non-probabilistic method of participation of social actors involved in the processes. Also, this research is exploratory, analytical and descriptive. The approaching to the cases occurred during four visits in 2016, where twenty-three interviews were applied, and field observations and analysis of secondaries sources were made. It was found that: (1) indigenous organization's incidence and pressure are fundamental in the development and progress of these offices; (2) diagnostics elaboration, planning and budget definition and intervention with local governments are the observed main functions; (3) insufficient resources and equipment, assistance and discriminatory perspective and high communities' expectations facing the access to services and infrastructure gaps are the main limitations; (4) the approach between municipalities and communities, achieved representativeness and transition from an assistance perspective to a development management perspective are recognized as possibilities. Although the analysis of these kind of experiences was limited to the Amazon, specifically in the Peruvian central selva, the study case could be useful to other related actors and works as a reference to other municipalities with significant quantities of indigenous communities.

Keywords: Indigenous populations, indigenous participation, Satipo, Río Negro, Río Tambo, central selva, interculturality, indigenous organizations, local governments, intercultural policy

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	5
DEDICATORIA	6
SIGLAS Y ABREVIATURAS	7
CAPÍTULO I INTRODUCCIÓN	9
1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	11
1.2. JUSTIFICACIÓN.....	12
1.3. OBJETIVOS	12
1.3.1. Objetivo general.....	12
1.3.2. Objetivos específicos.....	13
CAPÍTULO II MARCO TEÓRICO REFERENCIAL	14
2.1. DIAGNÓSTICO SITUACIONAL: CARACTERÍSTICAS GEOGRÁFICAS Y SOCIO-ECONÓMICAS DE LA ZONA	14
2.2. ENFOQUES Y CONCEPTOS TEÓRICOS: CIUDADANÍA, ENFOQUE INTERCULTURAL, ENFOQUE DE DERECHOS E INSTITUCIONALIDAD ESTATAL INDÍGENA	21
2.2.1. Ciudadanía.....	21
2.2.2. Enfoque Intercultural	24
2.2.3. Enfoque de Derechos.....	26
2.2.4. Institucionalidad Estatal Indígena	27
2.3. MARCO NORMATIVO	30
2.3.1. Conceptos clave	33
CAPÍTULO III DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN	35
3.1. NATURALEZA DE LA INVESTIGACIÓN.....	35
3.2. DESCRIPCIÓN DEL MÉTODO Y TÉCNICAS UTILIZADAS	37
3.3. VARIABLES E INDICADORES	41

CAPÍTULO IV PRESENTACIÓN, ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS	45
4.1. PROCESO DE GESTACIÓN DE LAS INSTANCIAS DE ASUNTOS INDÍGENAS DE RÍO NEGRO, SATIPO Y RÍO TAMBO	47
4.1.1. Antecedentes: buscando un espacio desde lo nacional a lo local	47
4.1.2. Breve reseña de la gestación de las instancias de asuntos indígenas en los distritos de Río Negro, Río Tambo y la provincia de Satipo.....	49
4.2. FUNCIONES PROGRESIVAMENTE DESARROLLADAS POR LAS INSTANCIAS DE ASUNTOS INDÍGENAS DE RÍO NEGRO, SATIPO Y RÍO TAMBO	59
4.2.1. Las necesidades identificadas por las comunidades indígenas.....	59
4.2.2. Funciones asignadas a las instancias de asuntos indígenas y el desempeño progresivo de las mismas	60
4.3. LIMITACIONES Y POSIBILIDADES DE LAS INSTANCIAS DE ASUNTOS INDÍGENAS EN RÍO NEGRO, SATIPO Y RÍO TAMBO	68
4.3.1. Limitaciones de las gerencias y sub gerencias frente a las expectativas de las comunidades indígenas	68
4.3.2. Posibilidades y proyección de las instancias de asuntos indígenas ..	71
CAPÍTULO V CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	78
5.1. CONCLUSIONES	78
5.2. RECOMENDACIONES	81
BIBLIOGRAFÍA	83
ANEXOS	88

AGRADECIMIENTOS

A los líderes y lideresas de las organizaciones indígenas de la Selva Central por su disposición, generosidad y calidez para compartir sus conocimientos.

A Tomás Osoreo González por sus valiosas orientaciones metodológicas y las intensas jornadas compartidas.



DEDICATORIA

A mis padres Oscar y Nícida ejemplo de constancia
y esfuerzo para lograr metas altas en la vida

A Paula por ser una inspiración permanente

A Juan por motivarme y acompañarme



SIGLAS Y ABREVIATURAS

AIDSESP	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana
AMABISEC	Asociación de Maestros Bilingües de la Selva Central
ARPI-SC	Asociación Regional de Pueblos Indígenas de la Selva Central
CARE	Central Asháninka del Río Ene
CART	Central Asháninka de Río Tambo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CECONSEC	Central de Comunidades Nativas de la Selva Central
CONAVAM-SAT	Concejo de Comunidades Asháninkas del Valle de Marankiari
CONAP	Confederación de Comunidades de la Amazonía Peruana
CONAP-SC	Confederación de Comunidades de la Amazonía Peruana-Selva Central
CONAPA	Comisión Nacional de Pueblos Andinos Amazónicos y Afroperuanos
CONOAP	Consejo de la Nación Nomatsiguenga y Asháninka de Pangoa
FARE	Federación Asháninka de Río Ene
FECONABAP	Federación de Comunidades Nativas del Bajo Perené
FECONACA	Federación de Comunidades Nativas Campa Asháninka
FREMANK	Federación Regional de Mujeres Asháninkas, Nomatsiguengas y Kakintes de la Selva Central
GDCI	Gerencia de Desarrollo de Comunidades Indígenas
GDPI	Gerencia de Desarrollo de Pueblos Indígenas

GPIA	Gerencia de Pueblos Indígenas Amazónicos
INDEPA	Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Amazónicos y Afroperuanos
INEI	Instituto Nacional de Estadística
MPS	Municipalidad Provincial de Satipo
MDRT	Municipalidad Distrital de Río Tambo
MDRN	Municipalidad Distrital de Río Negro
OCAM	Organización de Comunidades Asháninkas de Mazamari
OCAR	Organización de Comunidades Asháninkas del Río Ene
OCAREP	Organización de Comunidades Asháninkas del Río Ene-Pangoa
ODPK	Organización de Desarrollo del Pueblo Kakinte
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OPD	Organismo Público Descentralizado
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
ROF	Reglamento de Organización y Funciones
SDPA	Secretaría de Desarrollo del Pueblo Asháninka
SGDPA	Sub Gerencia de Desarrollo del pueblo Asháninka
DENNA	Sub Gerencia de la Nación Nomatsiguenga Asháninka
KANUJA	Unión de Asháninkas y Nomatshiguengas del Valle de Pangoa

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

El ejercicio de derechos de los pueblos indígenas amazónicos en igualdad de condiciones y el desarrollo de políticas públicas interculturales sigue siendo un reto pendiente en el Perú. De acuerdo a las estimaciones de la CEPAL para el 2010, la población de pueblos indígenas en el Perú está cerca del 24%, con lo cual ocupa el tercer lugar como país con mayor población indígena en América Latina, superado sólo por Bolivia y Guatemala con 62.2% y 41%, respectivamente (CEPAL 2014: 43).

Por otro lado, cabe mencionar que en el Perú la población indígena se mantiene en una situación dramática de pobreza y exclusión. Según OXFAM, la población indígena tiene niveles de pobreza muy superiores respecto a la población considerada no indígena en las regiones de la sierra y de la selva (OXFAM 2009: 30, 31). En efecto, para 2016, la incidencia de la pobreza en población con lengua materna indígena fue de 32.6% frente a 17.8% para la población con lengua materna no indígena (INEI 2017: 60).

Al problema de la mayor pobreza para la población indígena se suma la exclusión en el ejercicio de sus derechos ciudadanos. Se trata de una exclusión histórica y estructural que se concreta en las dimensiones cultural, social, política y económica. A pesar de que los Estados vienen adoptando una serie de políticas a favor de los derechos de los pueblos indígenas en diversos ámbitos como educación, salud, justicia, participación política, consulta previa, etc.; puede afirmarse que falta mucho camino por recorrer para el ejercicio pleno de sus derechos.

Uno de los retos centrales para la concreción de derechos de los pueblos indígenas en el Perú es el derecho a la participación, el derecho a la autodeterminación y la implementación de mecanismos interculturales para la efectiva participación de los pueblos indígenas en asuntos públicos y en la toma de decisiones en asuntos que los involucre¹.

¹ Artículo 7, Inc. 1 Convenio 169 OIT; Artículos 3, 4 y 5 de la Declaración sobre Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas.

La presente tesis aborda límites y posibilidades en el acceso a estos derechos a partir del estudio de caso en la provincia de Satipo.



1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Desde el 2003, al interior de las municipalidades distritales y provincial de Satipo, se introduce una instancia específica -gerencia o sub-gerencia²- para atender asuntos prioritarios de los pueblos originarios, y cuyos cargos han sido ocupados por miembros de organizaciones indígenas amazónicas de la provincia de Satipo.

El funcionamiento de estas instancias constituye una experiencia con mucha potencialidad para concretar derechos de los pueblos indígenas. Si bien estas instancias no están en capacidad de resolver totalmente los múltiples problemas estructurales de los pueblos indígenas, constituyen espacios altamente valorados para estos. Se trata de experiencias locales que han ido dando pasos concretos respecto a establecer un espacio de representación al interior del Estado a escala local y de respuesta con mayor adecuación cultural. Nos interesa indagar sobre los límites y posibilidades de la instauración de estas instancias que resultan novedosas.

Para ello resulta importante detenerse en el desarrollo temporal del fenómeno, sus antecedentes, los actores que estuvieron involucrados y el papel que jugaron, así como las funciones que fueron asignadas a estas instancias, las que son efectivamente ejercidas y las expectativas que se puedan tener sobre estas. En ese sentido, la pregunta que enmarca la presente investigación es la siguiente:

¿Qué límites y posibilidades enfrenta la instauración de gerencias y subgerencias de pueblos indígenas en municipios de los distritos de Río Negro, Río Tambo y la provincia de Satipo?

Esta pregunta general, permitirá analizar temas puntuales como:

- **¿De qué manera se dio el proceso de gestación de las gerencias y subgerencias para pueblos indígenas de Río Negro, Satipo y Río Tambo?**
- **¿Qué avances en el ejercicio de las funciones asignadas tuvieron las gerencias y sub-gerencias de pueblos indígenas de Río Negro, Satipo y Río Tambo?**

²En adelante nos referiremos como “instancias de asuntos indígenas” tanto a las gerencias como a las subgerencias referidas a dicha temática.

- **¿Qué limitaciones y posibilidades presentan las gerencias y subgerencias de los municipios de Río Negro, Satipo y Río Tambo, desde la perspectiva de sus líderes?**

1.2. JUSTIFICACIÓN

El presente estudio de caso cobra especial relevancia social y política debido a que las personas a cargo de estas instancias son miembros de comunidades indígenas amazónicas. A través de la ocupación de cargos públicos, ellos tienen la posibilidad de participar en la toma de decisiones en asuntos que los afecte e involucre a sus comunidades. De esta forma, se avanza en el efectivo ejercicio de sus derechos ciudadanos, largamente postergados.

Asimismo, esta investigación, en calidad de documento, contribuye en la sistematización, registro y difusión de la experiencia de las gerencias y subgerencias de Río Negro, Satipo y Río Tambo, en un contexto en el que la información de estos procesos sociales y políticos se encuentra en los relatos orales de los jefes de comunidades y líderes de las organizaciones indígenas y en documentos de difícil acceso en los gobiernos locales.

Por otra parte, para la gerencia social, la importancia de esta investigación radica en la necesidad de contar con aproximaciones sobre la gestación y el funcionamiento de una instancia de gestión local indígena desde la voz de los propios actores. Asimismo, se trata de un estudio de caso que puede inspirar a municipios (así como a organizaciones indígenas) de otras regiones con población indígena a generar un mayor desarrollo de políticas públicas a favor de esta población que continúa en una situación vulnerable y con grandes brechas de inequidad.

1.3. OBJETIVOS

1.3.1. Objetivo general

Conocer los límites y posibilidades que enfrenta la instauración de gerencias y subgerencias de pueblos indígenas en municipios de los distritos de Río Negro, Río Tambo y la provincia de Satipo, **analizando** el proceso de gestación de estas, las funciones asignadas y ejercidas para dar respuesta a las necesidades de las

comunidades indígenas amazónicas, **para** identificar rasgos clave que podrían ser referentes ante el desarrollo de iniciativas similares en territorios con población indígena.

1.3.2. Objetivos específicos

- Describir y analizar de qué manera se dio el proceso de gestación de las gerencias y sub-gerencias para pueblos indígenas de Río Negro, Satipo y Río Tambo.
- Identificar y analizar los avances en el ejercicio de las funciones asignadas en gerencias y sub-gerencias de pueblos indígenas de Río Negro, Satipo y Río Tambo.
- Analizar qué limitaciones y posibilidades se presentan en las gerencias y sub-gerencias de pueblos indígenas de los municipios de Río Negro, Satipo y Río Tambo.

La siguiente tesis ha sido estructurada en cinco capítulos, el primer capítulo está referido al planteamiento del problema, la justificación y los objetivos de la presente investigación; el segundo capítulo contiene el marco teórico, el marco normativo y los conceptos clave; el tercer capítulo está referido al diseño de la investigación con la descripción del método y técnicas utilizadas; el cuarto capítulo contiene el análisis y la interpretación de resultados y el quinto capítulo contiene las conclusiones y recomendaciones.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO REFERENCIAL

Realizar la presente investigación demanda contextualizar el caso, así como realizar una revisión de los conceptos clave asociados y las normas nacionales e internacionales vinculadas al caso de interés.

2.1. DIAGNÓSTICO SITUACIONAL: CARACTERÍSTICAS GEOGRÁFICAS Y SOCIO-ECONÓMICAS DE LA ZONA

El Perú es un país pluriétnico y pluricultural, así lo reconoce la Constitución Política de 1993. Esa diversidad cultural, se ve reflejada en 55 pueblos indígenas reconocidos de manera oficial por el Estado peruano, 51 pueblos indígenas en la amazonia y 4 pueblos en la zona andina, pero además estos pueblos hablan 48 lenguas indígenas, 44 lenguas amazónicas y 4 lenguas andinas³.

Según la Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios (BDPI), a la fecha existen 2,159 comunidades nativa⁴. La mayoría concentrada en el departamento de Loreto (52,2%), seguido de Ucayali (13%), Junín (8,9%) y Amazonas (8%); mientras que San Martín (6,9%), Pasco (5,6%), Cusco (3%), Madre de Dios (1,5%), Huánuco (0,6%), Ayacucho (0,3) y Cajamarca (0,1%) presentan los porcentajes más bajos. Asimismo, de las comunidades nativas que pertenecen a los 51 pueblos indígenas u originarios de la Amazonia, la mayoría pertenecen al pueblo Ashaninka con 17,2% (372 comunidades), al pueblo Awajún con 10,5% (227 comunidades) y al pueblo Kichwa con 16,4% (353 comunidades).

Sólo el departamento de Junín concentra una población indígena amazónica de 73 522 personas que se encuentran distribuidas en 12 distritos del departamento (BDPI, 2019).

³Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios del Ministerio de Cultura: <https://bdpi.cultura.gob.pe/>

⁴ De acuerdo a la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios (BDPI), existen 1,246 localidades sobre las que no se cuenta información oficial sobre su reconocimiento y titulación como comunidades nativas, pero sobre las que se tiene información sobre presencia de pueblos indígenas u originarios amazónicos.

La provincia de Satipo está ubicada en el departamento de Junín y cuenta con nueve distritos: Río Negro, Río Tambo, Satipo, Mazamari, Pangoa, Coviriali, Llayla, Pampa Hermosa y Vizcatán del Ene. Los cinco primeros cuentan con una importante población indígena, en su mayoría de la etnia asháninka, sin embargo también hay población minoritaria de las etnias ashéninka, nomatsigenga, Kakinte y Yine.

La provincia de Satipo, cuenta con 127 comunidades nativas: 23en Río Negro, 43en Río Tambo, 18en Satipo, 6 en Mazamari, 34en Pangoa, 2 en Coviriali, y 1 en Llayla.



De acuerdo a los resultados de la pregunta de autoidentificación étnica realizada en el XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda (INEI 2017), del total de población que se autoidentifica como parte del pueblo indígena u originario para el caso de los Ashaninka en el departamento de Junín, 10 365 personas (21,4%) no sabe leer y escribir. Asimismo, del total de población del pueblo Ashaninka con algún grado de instrucción, el 42,6% tiene nivel de educación primaria y el 33,2% alcanzó el nivel secundario, los Ashaninka con nivel superior, sólo alcanzan el 5,7%.

Sobre acceso a algún sistema de salud, el 22,6% la población perteneciente al pueblo Ashaninka no está afiliada a ningún sistema de salud. Sobre alumbrado eléctrico en su vivienda, el 67,9% de personas pertenecientes al pueblo Ashaninka no disponen de este servicio.

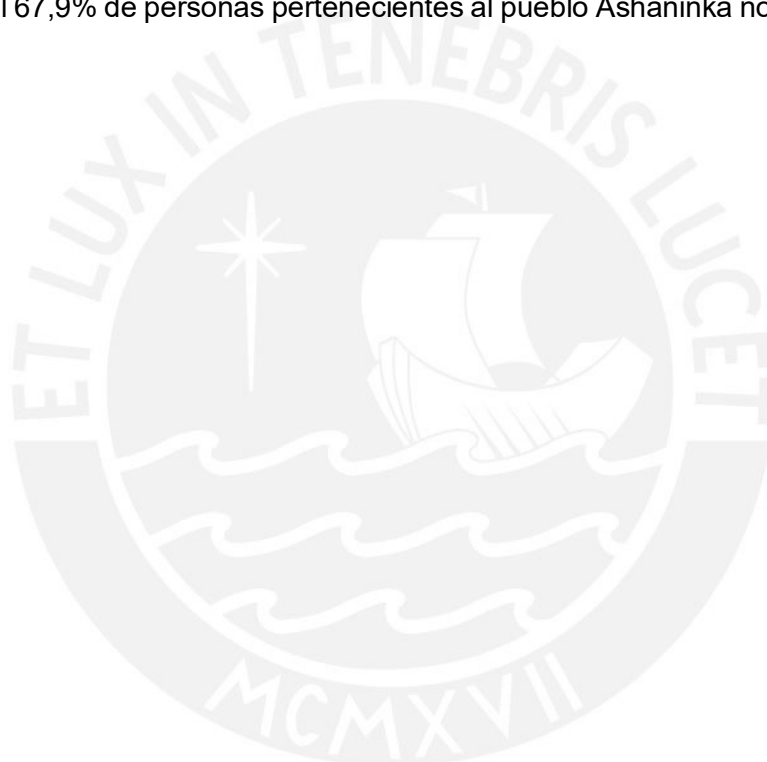


Gráfico N°2 Comunidades Indígenas en el distrito de Rio Negro

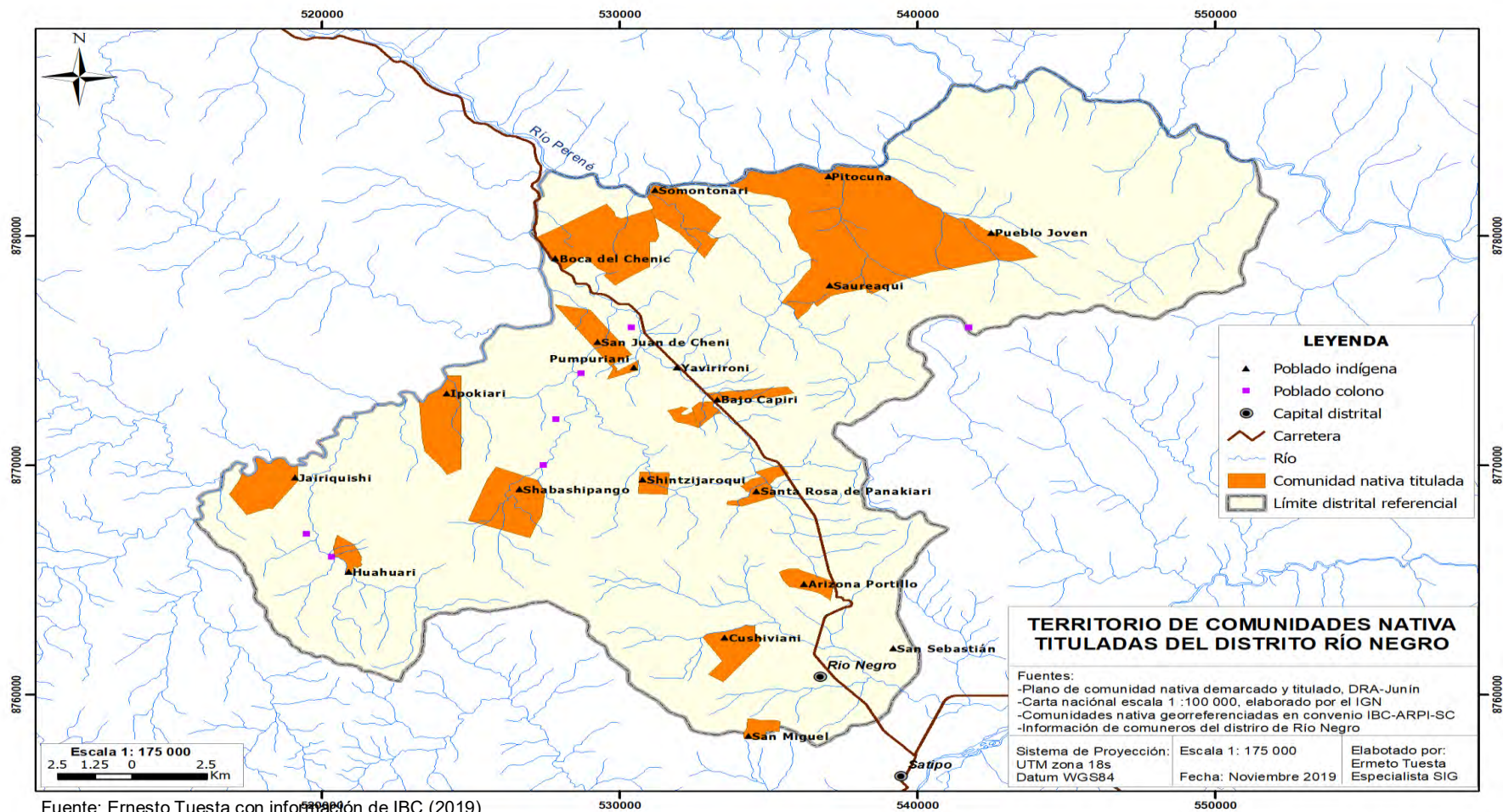
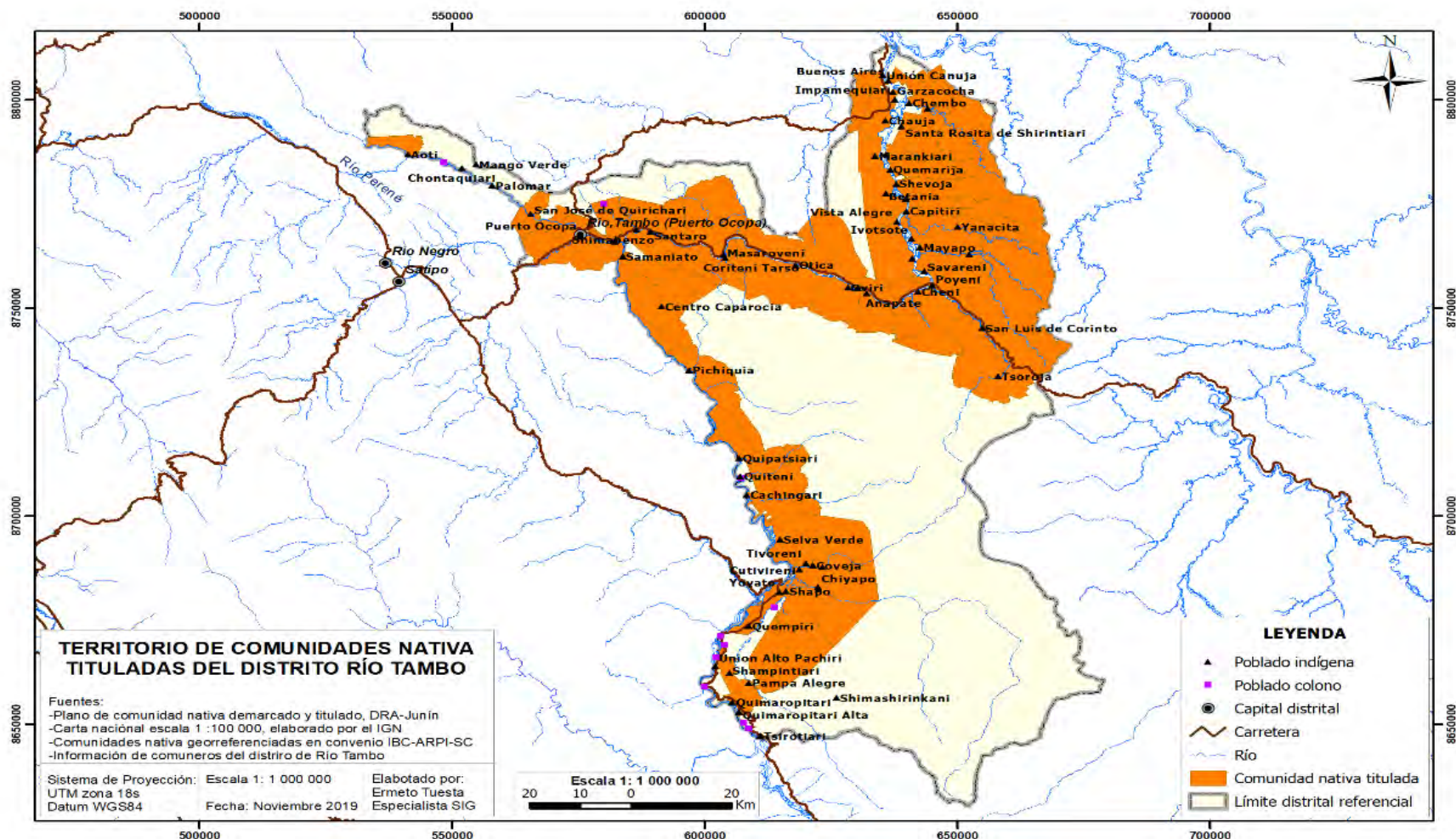
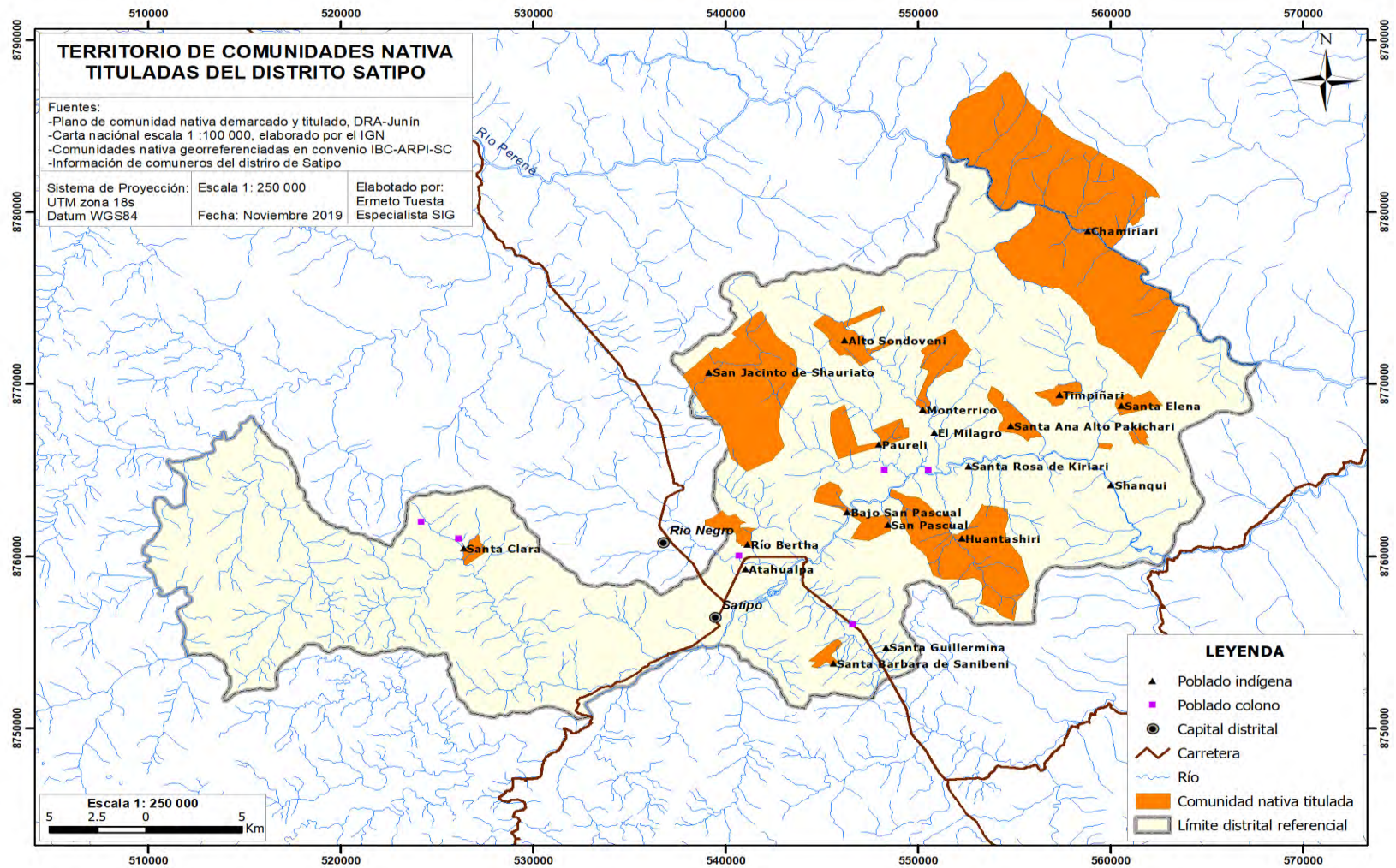


Gráfico N° 3 Comunidades indígenas en el distrito de Río Tambo



Fuente: Ernesto Tuesta con información de IBC (2019)

Gráfico N° 4 Comunidades indígenas en el distrito de Satipo



Fuente: Ernesto Tuesta con información de IBC (2019)

2.2. ENFOQUES Y CONCEPTOS TEÓRICOS: CIUDADANÍA, ENFOQUE INTERCULTURAL, ENFOQUE DE DERECHOS E INSTITUCIONALIDAD ESTATAL INDÍGENA

Se ha realizado una exploración conceptual sobre enfoques indispensables en el análisis de casos vinculados a los pueblos indígenas en el Perú. A continuación, se abordarán los conceptos y enfoques de ciudadanía, interculturalidad, ciudadanía intercultural y enfoque de derechos.

2.2.1. Ciudadanía

El concepto de ciudadanía surge con el establecimiento de los Estados modernos en el S.XVIII y XIX, teniendo como hitos la revolución francesa (1789) y la declaración de la independencia en Estados Unidos (1774). Es así que, a partir de la Ilustración y los presupuestos teóricos de la filosofía liberal, cobran una importancia central los ideales de libertad e igualdad.

Este ideal de ciudadanía suponía igualdad ante la ley, libertad para participar en el libre mercado y el sufragio universal. Pero como históricamente se sabe, estos ideales no se concretaron para diversos grupos sociales. Es por ello que, según De la Peña, para garantizar el ejercicio pleno de la ciudadanía, en el Siglo XIX y XX surgieron los derechos sociales, aunque aún no incluían el derecho a la diferencia cultural (De La Peña, 2015: 74).

El concepto de ciudadanía desde una concepción clásica alude a los deberes y derechos que tenemos todas las personas al interior de una comunidad política (Estado), en esta relación entre individuos-Estado se hace referencia a los derechos y libertades individuales, así como a un sentido de pertenencia a determinada colectividad (Del Alcázar, 2003: 43,44). Por tanto, la construcción de la ciudadanía se homogeniza bajo una sola cultura y bajo el dominio de un Estado, y aquellas personas de culturas diferentes no tienen otro camino que asimilarse.

Dicho modelo entra en crisis hacia la segunda mitad del S. XX, cuando se inicia la lucha por derechos específicos de diversos movimientos sociales que reclaman a los Estados ser incluidos a partir del respeto de sus identidades étnicas y/o culturales particulares y el reconocimiento de su diferencia. A partir

de estos cuestionamientos a la idea clásica de la ciudadanía, se ha introducido el concepto de *ciudadanía diferenciada*, cuyo principal artífice es el canadiense W. Kymlicka.

Ciudadanía Diferenciada: la necesidad de políticas de reconocimiento

Para Kymlicka, los Estados multiculturales se caracterizan sobre todo por el repudio a la idea de que el Estado es y responde tan sólo a algunos grupos dominantes; propone el reemplazo de políticas de asimilación y construcción de naciones homogéneas por políticas de reconocimiento y acomodo; en base al reconocimiento de las injusticias históricas cometidas en detrimento de ciertos grupos y a la oferta hecha para reparar tales injusticias (Kymlicka, 2003 -150).

La **ciudadanía diferenciada**, en cambio, supone una sociedad pluricultural, donde conviven diversos grupos étnicos a los que se les facilita los medios necesarios para preservar y mantener su propia cultura, sus instituciones, sus sistemas jurídicos y se promueve la elección de sus autoridades y su participación política garantizando una representatividad al interior de una región o un país (Del Alcazar, 2003: 56).

Debemos resaltar que la ciudadanía diferenciada hace hincapié en cuatro tipos de derechos especiales: Los derechos de representación, los derechos de autogobierno, los derechos lingüísticos y los derechos culturales. Para efectos de la presente investigación nos referiremos brevemente a los dos primeros.

Los derechos especiales de representación se refieren al otorgamiento temporal de cuotas de representación en las asambleas legislativas y en los partidos políticos. Estos derechos en ese sentido asegurarían que la minoría nacional o étnica esté representada en las decisiones que afectan sus derechos. En el plano efectivo de políticas podemos apreciarlas en las denominadas cuotas de representación, como acciones afirmativas (Kymlicka, 1996: 61), el ejemplo en el caso peruano de estas acciones afirmativas radica en la cuota de 15% de poblaciones de comunidades nativas dentro de las listas de candidaturas de partidos políticos para elecciones municipales provinciales.

Por otra parte, los derechos especiales de autogobierno otorgan autonomía política a las minorías nacionales para que no sean excluidas por la mayoría. Estas se aplicarían a nacionalidades sin Estado, que se identifican con un territorio ancestral al interior de un Estado-nación. Es el caso de los pueblos indígenas en América Latina, donde muchos pueblos reclaman un territorio ancestral y la posibilidad de tener el control político y administrativo sobre el mismo, sin implicar necesariamente la escisión de Estado-nación.

Ciudadanía restringida: el reconocimiento del derecho a la autodeterminación

Como sucede con muchas teorías, la ciudadanía diferenciada antes descrita presenta limitaciones en contextos culturales distintos al anglosajón. Tal es el caso del multiculturalismo mexicano, en el que la discriminación en los pueblos indígenas latinoamericanos no es un problema de minorías, sino de pueblos enteros demográficamente mayoritarios despojados del ejercicio de sus derechos básicos con la permisividad y consentimiento de los Estados nacionales en la región.

En ese sentido, se plantea que la exclusión social y discriminación cultural son problemas de Estado, y si bien la solución para un multiculturalismo anglosajón serían las acciones afirmativas y discriminación positiva; para el multiculturalismo mexicano este se plantea como un problema de Estado y cuya solución pasaría por la transformación de los Estados nacionales en multiculturales (Villoro, 1999:52).

Luis Villoro propone la nueva noción de **ciudadanía restringida** basada en la expresión del acuerdo entre las diversas nacionalidades, es decir que el ejercicio de las libertades individuales y de los derechos ciudadanos solo estará garantizado si se reconoce el derecho de los pueblos a la autodeterminación. [El subrayado es mío].

“Los pueblos indígenas no han gozado de iguales oportunidades para ejercer sus derechos ciudadanos. Aunque se los declare iguales en derechos, en la realidad no solo son, carecen de las mismas oportunidades que los demás para decidir respecto de sus formas de vida, personales y sociales, y ejercerlas siguiendo su propia cultura, sin interferencias ajenas. La autonomía que reclaman es justamente la facultad de realizar, con la libertad que les confiere su derecho de ciudadanos, sus propias formas de vida.” (Villoro, 1999: 102).

En consecuencia, no es suficiente con que se reconozca un derecho a la diferencia sino también un derecho a la pertenencia; ambos son derechos básicos sobre los que diversos pueblos construyen sus ciudadanía al interior de Estados multiculturales. Esto debe ser un consenso, un acuerdo intercultural por lo que “una ciudadanía restringida constituye un marco común para la unión de pueblos diferentes. La unión se lleva a cabo al nivel del Estado, no de la nación que tiene propia identidad histórica.” (Villoro, 1999: 104).

Estos nuevos parámetros del ejercicio de ciudadanía en los regímenes democráticos tienen hoy grandes desafíos: el reconocimiento de la diferencia, que supone la afirmación de que no existe superioridad de una cultura sobre otra, el reconocimiento de la autonomía en sistemas de justicia y propiedad, la lucha permanente contra la desigualdad, la exclusión en el ejercicio de derechos sociales, políticos y culturales; y la lucha contra toda forma de racismo y discriminación.

2.2.2. Enfoque Intercultural

Para desarrollar el enfoque intercultural es necesario partir del reconocimiento de la diversidad cultural. Sin duda es un proceso complejo e inacabado, que implica la exploración de nuevas formas de convivencia, en busca de ese “algo en común” que nos permita comunicarnos y llegar a un mínimo de entendimiento a pesar de las diferencias.

Para llegar a ese diálogo intercultural debemos tomar en cuenta la diversidad de saberes que existen en un contexto cultural, puesto que, a estas alturas de nuestra historia, diversas sabidurías o racionalidades conviven en un espacio

geográfico y muchas veces diferentes tipos de racionalidades se combinan en una misma cultura. Sin embargo, en las relaciones interculturales algunos saberes y racionalidades avasallan a otros.

Cómo hacer que estas diferentes formas de entender el mundo, sean apreciadas y valoradas en su justa medida, de tal manera que ese entendimiento nos permita generar las condiciones de diálogo intercultural (Panikkar, 2002: 36). Esta gran tarea nos puede brindar la posibilidad de mirarnos desde la mirada del otro, lo cual permite descubrir nuestros propios límites y desde allí abrimos otra posibilidad de entender el mundo (Tubino, 2015: 42).

Hoy en el Perú hay un consenso, a nivel de discurso, sobre la importancia del enfoque intercultural, como un elemento necesario y transversal de todas las políticas públicas, sin embargo, muchas veces ese discurso denota los límites del Estado, denominada como una interculturalidad funcional, por lo que, aún se enfrentan dificultades de diversa índole para que se concrete.

De acuerdo a lo establecido por Correa, la interculturalidad y la cultura aún no son temas prioritarios en la agenda pública, la información estadística que tenemos sobre la población indígena en el Perú es muy limitada y no contamos con un consenso político sobre el valor de la diversidad cultural y sobre la necesidad de la respuesta Estatal a un país pluricultural, multilingüe y diverso (Correa 2011: 13).

La interculturalidad es un enfoque de aplicación indispensable en América Latina y en el Perú, debido a la existencia de diversas culturas dentro de un mismo país y sobre todo debido a la situación de exclusión, racismo y discriminación histórica que enfrentan los miembros de pueblos originarios andinos y amazónicos.

El Estado-nación del Perú republicano fue constituido desde lo formal, y solo casi doscientos años después el propio Estado empieza a reconocer a un país pluricultural, pluriétnico y multilingüe. Sin embargo, el Perú democrático no ha garantizado el reconocimiento y respeto de las diferencias culturales ni el ejercicio de derechos individuales y colectivos de los pueblos originarios. Por el contrario, en gran parte del Estado sigue existiendo una negación de la diversidad cultural. En ese contexto, la interculturalidad como una propuesta

ético-política supone el reconocimiento de derechos individuales y de derechos colectivos de pueblos, comunidades y grupos étnicos culturalmente diferentes y que conviven bajo un mismo Estado-nación (Fuller, 2002-10).

2.2.3. Enfoque de Derechos

El marco conceptual en que surge el Enfoque de Derechos está relacionado con la reivindicación de derechos en base a la teoría constitucional y el derecho internacional de los derechos humanos, si bien su incorporación se da a inicios de los noventa por las agencias de cooperación, poco a poco se han ido constituyendo en un marco conceptual para los procesos de desarrollo humano desde una perspectiva jurídica, basado en el cumplimiento de normas internacionales de derechos humanos para la promoción y la protección de los derechos fundamentales.

El enfoque pone en el centro el bienestar del ciudadano en tanto fin último del Estado y por tanto, éste debe de garantizar los derechos fundamentales para que tenga una mejor calidad de vida.

En el caso del derecho internacional destaca el Convenio 169 de la OIT. Siendo un tratado vinculante y de rango constitucional, muchos de los artículos trasladan la obligatoriedad de adoptar medidas al Estado, tienen que ser asumidas e implementadas por el Estado. Por otro lado, el enfoque de derechos también se basa en el derecho constitucional, es decir en las obligaciones que la Constitución de la República de 1993 establece para proteger los derechos humanos de los pueblos indígenas, como es el caso del artículo 2 inciso 19 relacionado a la protección de la identidad cultural o los artículos 88 y 89 relacionados a la propiedad colectiva de las comunidades campesinas y nativas.

Tanto el Convenio 169 OIT como la Constitución Política del Perú a su vez están basados en principios jurídicos, como es el caso del principio de igualdad y no discriminación, el principio de no regresividad de los derechos humanos, esto quiere decir que los derechos tienen que ser reconocidos hacia adelante, no puede haber retroceso en su protección. El principio de participación ciudadana,

que en el caso de los derechos de los pueblos indígenas se refiere principalmente a la consulta previa, libre e informada. El principio de transparencia y rendición de cuentas, en tanto toda acción por parte de las instituciones del Estado, está sometida al escrutinio ciudadano para dar cuenta y fundamentar la toma de esas decisiones, etc.

Finalmente, el enfoque de derechos en materia de pueblos indígenas permite delimitar los estándares establecidos en normas nacionales e internacionales, protocolos, pactos y convenios. Asimismo, permite identificar las obligaciones que el Estado tiene de protección, garantía y promoción de derechos que derivan de estos mismos cuerpos normativos.

2.2.4. Institucionalidad Estatal Indígena

La Declaración de Brasilia del 24 de noviembre de 2004 es un documento de balance sobre los avances, retos pendientes y compromisos de los Estados, respecto a la institucionalidad y políticas orientadas a los pueblos indígenas. Dicho documento es fruto de la primera reunión intergubernamental en este tema generada por el Fondo Indígena de las Naciones Unidas.

En un breve diagnóstico se indica que en la década de los noventa las cuestiones de los pueblos indígenas entran a las agendas políticas de los Estados de la región y comienza el interés por desarrollar políticas, son los tratados internacionales los que generan las condiciones para el avance de estas políticas. Es en este contexto que se crean ministerios, vice-ministerios, comisiones y oficinas específicas de asuntos indígenas, se definen políticas en salud, educación, recursos naturales, territorio, etc. Asimismo, se genera información sobre la situación de pueblos indígenas (censos), se comienzan a desarrollar nuevos enfoques, metodologías y estrategias de intervención.

En la Declaración de Brasilia se indica también que la década de los noventa fue proclamada como el “Decenio de los pueblos indígenas en el mundo” y es en este contexto que se dan estos cambios en los Estados que pretenden un mayor ejercicio de sus derechos. En materia de institucionalidad estatal indígena, se menciona lo siguiente:

(...) se estimó como un asunto de la mayor urgencia el que los Estados mejoren y perfeccionen esta institucionalidad, la doten de mayor jerarquía y recursos, así como de instrumentos adecuados y potestades reales para incidir en el conjunto de las políticas sectoriales que tienen incidencia en los Pueblos Indígenas (...) La política pública - concluyeron los delegados - debe ser con y para los Pueblos Indígenas, cuyo estatuto de actores protagónicos, gestores y sujetos activos y deliberantes de los asuntos que les conciernen no puede ya ser puesto en cuestión (...) (La Declaración de Brasilia, 2004).

Es entonces que a partir de los derechos establecidos en el Convenio 169 de la OIT -de rango constitucional en 13 países de América Latina- y de las especificaciones de la Declaración de Brasilia, los Estados tienen el compromiso de contar con lo siguiente:

1. Instituciones estatales con una jerarquía y recursos suficientes, y con niveles de autonomía necesarios para implementar políticas públicas que garanticen un real ejercicio de derechos de los pueblos indígenas.
2. Potestades reales para la participación de los pueblos indígenas y sus organizaciones, en las políticas que se implementen a favor de sus derechos; se trata de otorgarles un rol protagónico como actores y gestores de asuntos que les concierne. (Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales, 1989)

Es así que en América Latina se da inicio a la implementación de las siguientes instituciones:

“(...) Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (MAIPO) de Bolivia, creado en 2003, se contaba con la promoción de derechos, formulación de políticas públicas, gestión territorial, promoción del respeto y el ejercicio de la ciudadanía de los pueblos y comunidades indígenas. El Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador (CODENPE), por su parte, “Ejecuta y propone, en un marco de cogestión entre el Estado y las Nacionalidades y Pueblos, programas de desarrollo integral y sustentable”. La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) de México, coordina y promueve acciones para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas, mientras que el Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco (FODIGUA), tiene como finalidad apoyar y fortalecer el proceso de desarrollo

humano, sostenido y autogestionado de los Pueblos Indígenas de Guatemala, en el marco de su cosmovisión, para elevar su calidad de vida, a través de la ejecución y financiamiento de sus programas y proyectos económicos, sociales y culturales” (Zuñiga Navarro 2007:24).

En el Perú han existido entidades estatales -de nivel central- para asuntos indígenas desde 1921 y la última entidad creada ha sido el Viceministerio de Interculturalidad en el año 2009⁵, (Alza y Zambrano 2014: 21-23) concluyen lo siguiente:

(...) “El escenario de la institucionalidad estatal indígena peruana se ha caracterizado por estar liderado por entidades que no lograron desarrollarse, dificultando o impidiendo con ello que los asuntos indígenas sean parte prioritaria de la agenda del Estado, como se espera desde los propios pueblos indígenas. (...) El Gobierno carecía de un conocimiento técnico y especializado sobre la realidad de los pueblos indígenas en el Perú, y de una visión política sobre la ubicación, relevancia y actuación de los pueblos indígenas en la agenda nacional peruana. Un problema que persigue al asunto indígena y al Estado hasta nuestros días.” (Alza y Zambrano 2014, 23-93)

Desde la creación del Viceministerio de Interculturalidad en el 2009 han pasado once años, si bien ha habido avances importantes y es más clara la manera en que el Estado aborda la problemática indígena, aún está pendiente el desarrollo de una institucionalidad para asuntos indígenas que considere la participación activa y efectiva de los pueblos indígenas en la toma de decisiones y en plasmar la agenda indígena en instancias gubernamentales para el establecimiento o ejecución de políticas, programas, planes y proyectos relacionados a sus derechos.

⁵ Ver Anexo 1

2.3. MARCO NORMATIVO

Es importante mencionar que en el Perú en materia de pueblos indígenas se ha legislado utilizando los términos de “*comunidades campesinas y comunidades nativas*”, asignados desde su personería jurídica. Es decir que en el Perú los pueblos indígenas están conformados por dichas comunidades; si bien el término jurídico de pueblos indígenas es un término consensuado por el derecho internacional, en muchos países de Latinoamérica se utilizan nombres diversos para nombrarlos como es el caso de comunidades.

El principal instrumento internacional -vinculante para el Estado peruano- que regula de manera específica los derechos de los pueblos indígenas es el Convenio 169 de la OIT (1989), que fue ratificado en febrero 1994 y entró en vigencia a partir de febrero de 1995. Desde finales de la primera guerra mundial la Organización Internacional del Trabajo (OIT) dio inicio al establecimiento de la regulación de derechos de pueblos indígenas u originarios, lideró el establecimiento de estándares mínimos en derechos de pueblos colonizados cuya población era esclavizada y obligada a trabajos forzosos.

Otro instrumento clave es la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (13 setiembre 2007), sin duda marca un hito muy importante en el reconocimiento de derechos especiales para los pueblos indígenas y tribales en el mundo. Su importancia radica en constituirse como un instrumento referente para la regulación internacional sobre derechos indígenas. La declaración incorpora el derecho a la libre determinación y establece la necesidad de respetar y promover los derechos de los pueblos indígenas en las relaciones entre los pueblos con la institucionalidad Estatal.

Estas normas internacionales se dieron con la finalidad de instar a los Estados a proteger a los pueblos indígenas contra la marginación y la exclusión histórica del ejercicio de sus derechos individuales y colectivos. Cabe mencionar que la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas no tiene fuerza vinculante, por tanto, la única norma internacional que forma parte del bloque constitucional y genera obligaciones para el Estado es el Convenio 169 de la OIT.

En las dos últimas décadas, a partir de la vigencia del Convenio 169 de la OIT, se ha gestado un movimiento internacional importante a favor de los derechos de los pueblos indígenas, liderado por los organismos de Naciones Unidas, de la mano con organizaciones indígenas y organizaciones de la sociedad civil. Esto ha venido generando diversas presiones sobre los Estados para hacer efectivos los diversos derechos consagrados en normas nacionales e internacionales.

El Convenio 169 de la OIT indica en el artículo 2, inc. 1, que los gobiernos tienen la responsabilidad de desarrollar acciones coordinadas y sistemáticas para proteger los derechos de los pueblos indígenas, se precisa que esta tarea debe realizarse con la participación de los pueblos. Asimismo, en el artículo 5, inc. c., se precisa que toda medida que adopte un Estado para reconocer o proteger los derechos de los pueblos indígenas, debe hacerse necesariamente con la participación y cooperación de los pueblos involucrados.

Asimismo, el artículo 7 inc. 1 del Convenio 169 OIT indica lo siguiente:

Artículo 7, Inc.1

Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

A esta facultad de decidir sus propias prioridades de desarrollo, se le denomina **“autodeterminación”**, el contenido de este derecho se encuentra con mayor claridad en la Declaración sobre Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas, que en sus artículos 3, 4 y 5 donde se establece lo siguiente:

Artículo 3

Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural. (OIT, 1989)

Artículo 4

Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas. (OIT, 1989)

Artículo 5

Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado. (OIT, 1989)

Estos artículos tienen que ser leídos en relación con todos aquellos donde se menciona que el Estado deberá incorporar mecanismos para garantizar el derecho de participación y representación que asegure que los pueblos indígenas cuenten con instituciones estatales adaptadas a su realidad, sea a través de procedimientos culturalmente adaptados o con representatividad indígena dentro de las instituciones.

Es a partir de los derechos de participación, autodeterminación e implementación de mecanismos interculturales donde se encuentra el fundamento de la institucionalidad estatal indígena, pues se trata en concreto de establecer mecanismos para la efectiva participación y representación de los pueblos indígenas en asuntos públicos y en la toma de decisiones de asuntos que los involucre. Si bien el Convenio 169 de la OIT, la Declaración sobre Pueblos Indígenas, la Declaración de los Estados Americanos sobre Pueblos Indígenas, no lo expresan en un artículo literal, si se puede concluir que está inmerso y presente en varios de los artículos de estos tratados internacionales, donde en una interpretación sistemática de estos cuerpos normativos se desprende la obligación del Estado por crear instituciones estatales para atender asuntos indígenas en algunos casos con representación de indígenas en dichas instituciones (Hallazi, 2019).

Asimismo, además de las normas internacionales también es necesario identificar la obligatoriedad de generar instituciones interculturales, a partir de la base jurídica del derecho constitucional nacional, que sin bien no cuenta con

muchos artículos relacionados a la inclusión y relación con los pueblos indígenas u originarios, si se encuentran valiosos artículos que fortalecen los argumentos para ir avanzando en la generación de una institucionalidad estatal indígena.

En ese sentido, hay que mencionar el artículo 2, cuando menciona que toda persona tiene derecho “[...] 19) A su identidad étnica y cultural. El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación. Todo peruano tiene derecho a usar su propio idioma ante cualquier autoridad mediante un intérprete. Los extranjeros tienen este mismo derecho cuando son citados por cualquier autoridad”.

Por tanto, ese reconocimiento y protección obliga al Estado a tomar acciones diversas para el libre desarrollo de la pluralidad étnica y cultural.

2.3.1. Conceptos clave

Interculturalidad

Una definición simple de interculturalidad se refiere a la interacción de dos o más culturas diferentes de una manera horizontal, sinérgica y en condiciones de igualdad. Sin embargo, la interculturalidad para muchos no solo se trata de un concepto sino una manera de comportarse en una sociedad diversa culturalmente, por lo tanto, no es suficiente que tenga una categoría teórica sino más bien una propuesta ética, en ese sentido, León Olive hace referencia al interculturalismo, como una definición que supone la importancia de las relaciones horizontales, sin pretensiones de dominación ni ejercicio de poder entre los pueblos.

Pueblos Indígenas u Originarios

Se ha optado por seguir la definición de pueblos indígenas basada en el Convenio 169 de la OIT que señala lo siguiente:

Artículo 1

1. El presente Convenio se aplica:

b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitan en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o el establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que fuera su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Es preciso también complementar esta definición con el artículo 3 del Reglamento de la Ley 29785 -Ley de Consulta Previa, Libre e Informada-, que señala lo siguiente: “(...) la población que vive organizada en comunidades campesinas y comunidades nativas podrá ser identificada como pueblo indígena o parte de ellos (...)” (El Peruano 2012: 463587), de acuerdo a los criterios establecidos en el Convenio 169 de la OIT. Cabe señalar que las denominaciones empleadas para designar a los pueblos indígenas - comunidades nativas, comunidades campesinas, pueblos indígenas, pueblos originarios- no alteran su naturaleza, ni los derechos colectivos que le son atribuidos.

Institucionalidad Estatal Indígena

Cabe mencionar que, si bien no se ha desarrollado un concepto sobre la ***institucionalidad estatal indígena***, es posible darle contenido a partir de los derechos de participación, autodeterminación e implementación de mecanismos interculturales. Se trata de establecer mecanismos para la efectiva participación de los pueblos indígenas en asuntos públicos y para la toma de decisiones en asuntos que los involucre. Si bien el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de pueblos indígenas no expresa esto literalmente, este es el contenido central que se desprende del reconocimiento de varios derechos expresados en estos cuerpos normativos y en otras normas y documentos internacionales.

CAPÍTULO III

DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

3.1. NATURALEZA DE LA INVESTIGACIÓN

La presente investigación, de naturaleza cualitativa, aborda de forma exploratoria, descriptiva y analítica una experiencia de política pública local en la que se realizan esfuerzos para institucionalizar la relación entre el Estado -a través instancias de asuntos indígenas- y las comunidades indígenas amazónicas de la provincia de Satipo, en la selva central del país.

Forma de Investigación

La presente investigación toma la forma un estudio de caso, ya que se busca reflejar la realidad de una problemática de interés (las instancias de asuntos indígenas) a través de los aspectos comunes y diferenciables que una selección de casos puede ofrecer sobre esta realidad. El acompañamiento se realizó a tres de las cinco instancias de asuntos indígenas existentes en los municipios de los distritos y la provincia de Satipo⁶, Río Negro y Río Tambo, así como de la provincia de Satipo, durante los meses de abril a octubre de 2016 (ver cuadro N°1). Se eligieron los tres casos por los siguientes motivos: Río Negro, por haber sido el primer distrito que contó con una instancia de asuntos indígenas, Satipo por ser una instancia provincial que articula las instancias distritales y Río Tambo por ser un distrito con población mayoritariamente indígena.

⁶Ver Cuadro N°10, página 56

Cuadro N° 1 Trabajo de campo

Visitas a la zona	Casos trabajados y actividades
Primera salida (junio 2016)	<u>Satipo</u> Primera visita a gerencia de Pueblos Indígenas Validación de piloto de entrevista Registro de directorio de actores clave Reunión con líderes de organizaciones indígenas
Segunda salida (julio 2016)	<u>Satipo</u> Reuniones con líderes, funcionarios indígenas Observación participante de actividades cotidianas de la Gerencia <u>Río Negro</u> Visita a Sub-Gerencia Reuniones líderes y funcionarios indígenas Observación participante de actividades cotidianas de la Gerencia
Visitas a la zona	Casos trabajados y actividades
Tercera salida (octubre 2016)	<u>Satipo</u> Visita a Sub-Gerencia Reuniones líderes y funcionarios indígenas Entrevistas a líderes y funcionarios indígenas <u>Atalaya</u> Participación en Congreso Entrevistas a líderes y funcionarios indígenas <u>Río Tambo</u> Visita a Gerencia Reuniones líderes y funcionarios indígenas Entrevistas a líderes y funcionarios indígenas
Cuarta salida (octubre 2016)	<u>Satipo</u> Visita a Sub-Gerencia Reuniones líderes y funcionarios indígenas Entrevistas a líderes y funcionarios indígenas <u>Río Tambo</u> Visita a Gerencia Reuniones líderes y funcionarios indígenas Entrevistas a líderes y funcionarios indígenas

*Fuente: Elaboración propia (2019)

3.2. DESCRIPCIÓN DEL MÉTODO Y TÉCNICAS UTILIZADAS

Para poder profundizar el conocimiento de estas instancias locales de gestión pública intercultural, las cuales permiten tener un mejor entendimiento de lo que se pone en juego en la relación gobiernos locales y pueblos indígenas, se decidió acercarse a los actores centrales del proceso: líderes de organizaciones indígenas amazónicas, servidores y funcionarios indígenas de los gobiernos locales.

Fuentes de información

Para desarrollar las preguntas de investigación, se han utilizado fuentes de información tanto primarias (entrevistas a profundidad y observación de actividades) como secundarias (sistematización de información bibliográfica y análisis documental). Los grupos de personas contactados fueron líderes de organizaciones indígenas y regidores indígenas, gerentes y subgerentes en funciones y quienes alguna vez la ejercieron (para mayor detalle, ver Anexo 2). Como fuentes secundarias se recopilaron los siguientes documentos (ver cuadro N° 2)

Cuadro N° 2 Fuentes Secundarias

Caso	Títulos de fuentes secundarias
Satipo	<ul style="list-style-type: none">• Folleto de la Gerencia de Desarrollo de Pueblos Indígenas-GDPI(2016). Versión resumida del Reglamento de Organización y Funciones. Municipalidad Provincial de Satipo• Folleto de la Gerencia de Pueblos Indígenas Amazónicos (2016). Versión resumida del Reglamento de Organización y Funciones. Municipalidad Provincial de Satipo• Diagnóstico Comunal Participativo de las comunidades nativas del Distrito de Satipo (2016). Municipalidad Provincial de Satipo, Sub-gerencia de Pueblos Originarios.• Reglamento de Organización y Funciones de la Municipalidad de Satipo.
Caso	Títulos de fuentes secundarias

Río Negro	<ul style="list-style-type: none"> • Revista de la Municipalidad de Río Negro (2011) <i>Subgerencia de Desarrollo del Pueblo Asháninka (SGDPA) – Río Negro, Distrito intercultural</i>. MDRN Año V/Edición N°1. Satipo-Junín-Perú. • Resolución de Alcaldía N° 019-2011-A/MDRN (30 de enero 2011), que designa al Sub-Gerente del Pueblo Asháninka, de la Municipalidad de Río Negro. • Reglamento de Organización y Funciones de la Municipalidad de Río Negro.
Río Tambo	<ul style="list-style-type: none"> • “Actualización del Plan de Desarrollo Concertado Distrital de la Municipalidad de Río Tambo 2015-2021”. Municipalidad distrital de Río Tambo-Gerencia de Pueblos Indígenas Amazónicos (septiembre de 2015). • Reglamento de Organización y Funciones de la Municipalidad de Río Tambo.

Fuente: Elaboración propia (2019)

Universo de la población:

En el marco de las entrevistas, de acuerdo al Censo Nacional 2017 la provincia de Satipo cuenta con 41,789 personas cuya lengua materna es indígena amazónica. Asimismo, en los ámbitos territoriales de la presente investigación la población indígena es la siguiente (ver cuadro N°3):

Cuadro N° 3 Población total indígena en los ámbitos territoriales involucrados (2017)

Ámbito	Población total*	Población Indígena*
Distrito de Río Negro	19 667	7 706
Distrito de Río Tambo	17 374	14 952
Provincia de Satipo	143 231	7 773

*Población censada de 12 y más años por auto identificación étnica
Fuente: INEI 2017 Censo de Población; Elaboración propia (2019)

Muestra:

Para los casos de estudio de la presente investigación la muestra ha sido seleccionada por juicio y conveniencia, es significativa y no probabilística y está conformada por 23 entrevistas a líderes de organizaciones indígenas amazónicas, servidores y funcionarios indígenas de los gobiernos locales, cuya distribución por caso y rol se detallan a continuación (ver cuadro N°4):

Cuadro N° 4 Personas entrevistadas según caso, rol y etnia

Caso	Rol
Río Negro (8)	1 subgerente indígena 1 ex-subgerente y líder de organizaciones indígenas 4 líderes indígenas de organizaciones indígenas 2 funcionarios indígenas (regidor y miembro del eq. Técnico de la subgerencia)
Satipo (5)	1 gerente indígena 4 líderes indígenas de organizaciones indígenas
Río Tambo (8)	1 gerente indígena 3 funcionarios no indígenas (teniente alcalde y 2 regidores) 4 funcionarios indígenas (3 regidores y asesor legal)
Caso	Rol
Mazamari (1)	1 líder indígena de organizaciones indígenas
Pangoa (1)	1 líder indígena de organizaciones indígenas
Total de entrevistados	23

Fuente: Elaboración propia (2019)

Cabe mencionar que, en aras de garantizar la anonimidad de los informantes, se decidió codificar la identidad de cada uno de ellos utilizando RN para Río Negro, S para Satipo y RT para Río Tambo.

Respecto a las observaciones, se logró acudir a los dos congresos indígenas del 2016 (ver cuadro N°5).

Cuadro N°5 Congresos Regionales

Nombre de congreso	Convocatoria y agenda
<p>II Encuentro Macro-Regional de Pueblos Indígenas de la Amazonía Central del Perú (Centro de Convenciones de la Ciudad de Satipo- Provincia de Satipo, 7 y 8 de julio de 2016)</p>	<p>Congregó aproximadamente a 350 presidentes jefes, funcionarios y líderes/lideresas indígenas. Agenda: Discutir y analizar estatutos comunales para el autogobierno indígena, seguridad territorial y crisis climática, etc.</p>
<p>III Encuentro de Nacionalidades Originarias de la Amazonía Central del Perú (Provincia de Atalaya del 10-12 de Octubre de 2016)</p>	<p>Congregó aproximadamente a 350 presidentes, jefes, funcionarios y líderes/lideresas indígenas. Agenda: institucionalización de las nacionalidades originarias amazónicas en los estamentos del Estado, seguridad indígena, estatutos internos, administración de justicia, territorialidad, economía indígena y productividad, administración de Recursos Naturales, participación política, etc.</p>

Fuente: Elaboración propia (2019)

Instrumentos de recojo de información:

Se diseñaron guías sólo para las entrevistas en dos versiones: una para gerentes, subgerentes, funcionarios y servidores y otra para líderes de organizaciones indígenas (ver guías en Anexo 3).

3.3. VARIABLES E INDICADORES⁷

Para responder a cada pregunta específica se delimitaron las siguientes variables e indicadores (ver cuadro N°6)

Cuadro N°6 Preguntas específicas y variables

Preguntas específicas	Variables
¿De qué manera se dio el proceso de gestación de las gerencias y sub gerencia para pueblos indígenas de Río Negro, Satipo y Río Tambo?	Proceso de gestación de las gerencias y sub gerencias - Momento 1 pre-electoral
	Proceso de gestación de las gerencias y sub gerencias - Momento 2 post-electoral
¿Qué avances, en el ejercicio de las funciones asignadas, tuvieron las gerencias y sub-gerencia de pueblos originarios?	Necesidades de los pueblos originarios, según reportan los líderes
	Funciones asignadas en los ROF
	Declaraciones sobre el ejercicio de las funciones de las instancias
¿Qué limitaciones y posibilidades enfrentan en las gerencias y sub-gerencia de los municipios de Río Negro, Satipo y Río Tambo, desde la perspectiva de sus líderes?	Expectativas de los pueblos originarios
	Percepción de los pueblos originarios sobre el desempeño de gerencias y subgerencias
	Factores que condicionan y posibilitan el mejor funcionamiento de las gerencias y sub-gerencias

Fuente: Elaboración propia (2019)

Las variables se definen, operativamente, de la siguiente manera para la presente investigación (ver cuadro N°7):

⁷ En el Anexo 4 se encuentra la columna vertebral de la investigación.

Cuadro N°7 Definición de variables

Variables	Definición
Proceso de gestación de las gerencias y sub gerencias - Momento 1 pre-electoral	Se refiere al momento previo a la elección de alcaldes en el que las organizaciones indígenas realizaron acciones de incidencia
Proceso de gestación de las gerencias y sub gerencias - Momento 2 post-electoral	Se refiere al momento posterior a las elecciones en el que las organizaciones indígenas continuaron realizando acciones de incidencia
Necesidades de los pueblos originarios, según reportan los líderes	Se refiere sobre todo a la demanda de servicios públicos expresadas por los pueblos indígenas y líderes de sus organizaciones
Funciones asignadas en los ROF	Se refiere a las funciones consignadas en normas de cada gobierno local.
Declaraciones sobre el ejercicio de las funciones de las instancias	Se refiere a la opinión de las personas entrevistadas sobre el ejercicio de funciones de gerencias y sub-gerencias.
Expectativas de los pueblos originarios	Se refiere a lo que esperan los miembros de los pueblos indígenas en el corto y mediano plazo.
Percepción de los pueblos originarios sobre el desempeño de gerencias y subgerencias	Se refiere al balance sobre aspectos positivos y negativos que tienen los líderes de organizaciones indígenas sobre el desempeño de funciones de gerencias y sub-gerencias.
Factores que condicionan y posibilitan el mejor funcionamiento de las gerencias y sub-gerencias	Se refiere a las circunstancias y/o elementos que han permitido o limitado el funcionamiento de gerencias y sub-gerencias.

Fuente: Elaboración propia (2019)

Finalmente, se establecen los siguientes indicadores para ser recogidos en los instrumentos (ver cuadro N°8)

Cuadro N°8 Variables e indicadores

Variables	Indicadores
Proceso de gestación de las gerencias y sub gerencias - Momento 1 pre-electoral	<ul style="list-style-type: none"> • Fecha de inicio de la incidencia. • Motivaciones para generar la instauración de instancias de asuntos indígenas. • Tipo de actores que han participado en la gestación de instancias de asuntos indígenas. • Opinión sobre la relación entre pueblos indígenas y gobiernos locales.
Proceso de gestación de las gerencias y sub gerencias - Momento 2 post-electoral	<ul style="list-style-type: none"> • Tipo de actores que han participado en la gestación de instancias de asuntos indígenas. • Tipo de elección de responsable de gerencias y subgerencia. • Opinión sobre el tipo de elección de responsable de gerencias y subgerencia.
Necesidades de los pueblos originarios, según reportan los líderes	<ul style="list-style-type: none"> • Opinión sobre necesidades de los pueblos originarios respecto a los gobiernos locales. • Nivel de urgencia en las necesidades de los pueblos indígenas. • Tipos de necesidades reconocidas por los pueblos indígenas.
Funciones asignadas en los ROF	<ul style="list-style-type: none"> • Tipo de funciones asignadas en normas. • Nivel de jerarquía de la instancia para asuntos indígenas en las normas.
Declaraciones sobre el ejercicio de las funciones de las instancias	<ul style="list-style-type: none"> • Opinión sobre el grado de la representación. • Nivel de autonomía en la toma de decisiones por el gerente o subgerente. • Opinión sobre el funcionamiento de las gerencias y subgerencias. • Opinión sobre el grado de respuesta de las gerencias y subgerencias a las necesidades. • Nivel de posibilidades de gestión en las instancias de asuntos indígenas.
Variables	Indicadores
Expectativas de los pueblos originarios	<ul style="list-style-type: none"> • Opinión sobre expectativas de los pueblos originarios respecto a los gobiernos locales. • Nivel de jerarquía, autonomía y recursos de la instancia de asuntos indígenas. • Grado de respuesta que se espera de la instancia de asuntos indígenas y del gobierno local.

<p>Percepción de los pueblos originarios sobre el desempeño de gerencias y subgerencias</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Opinión sobre el funcionamiento de gerencias y subgerencias. • Nivel de respuesta a las necesidades. • Tipo de respuesta a sus necesidades.
<p>Factores que condicionan y posibilitan el mejor funcionamiento de las gerencias y subgerencias</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Opinión sobre aspectos positivos de las gerencias y subgerencias. • Opinión sobre problemas que enfrentan las gerencias y subgerencias. • Opinión sobre los retos pendientes de las gerencias y subgerencias.

Fuente: Elaboración propia (2019)



CAPÍTULO IV

PRESENTACIÓN, ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS

La gestación de las instancias para asuntos indígenas en gobiernos locales de la selva central es una historia reciente a la cual se ha accedido a través del testimonio oral de los líderes de las organizaciones indígenas y a través de fuentes de difícil acceso, ante la falta de archivos. A través de estos testimonios se reconstruyeron y registraron acciones de un colectivo mayor -comunidades indígenas amazónicas- en el proceso de gestación de dichas instancias, su mirada sobre el funcionamiento de estas y su valoración sobre este proceso.

Antes de comenzar a exponer los hallazgos encontrados en la presente investigación, se hace necesario presentar las características de las personas entrevistadas para situar toda la información siguiente. Se buscó informantes que hayan ocupado cargos en las organizaciones indígenas y/o en los municipios. Para cada municipio estudiado, la diversidad particular de informantes permitió ilustrar distintos aspectos de las instancias de asuntos indígenas. Para el caso de Río Negro se contó con cinco dirigentes de organizaciones y/o federaciones y tres personas vinculadas al municipio, cuyos aportes permitieron ilustrar principalmente la fase gestación de la sub gerencias.

Para Satipo, se contó con tres dirigentes de organizaciones y/o federaciones, un sub-gerente de asuntos indígenas y un asesor de una organización de sociedad civil, cuyos aportes hicieron énfasis en el rol que vienen cumpliendo y su importancia para las comunidades indígenas y organizaciones. Para Río Tambo, se contó con seis personas de comunidades indígenas que ocupaban cargos públicos y tres regidores no indígenas, de quienes se obtuvo información principalmente sobre la respuesta a las necesidades de comunidades. Complementariamente, dos líderes de organizaciones indígenas de los distritos de Mazamari y Pangoa permitieron ilustrar experiencias similares y obtener información complementaria.

Cabe resaltar que la gestación de instancias para asuntos indígenas fue un proceso dinámico debido a que en primer lugar, los actores oscilaron entre los cargos de servidores públicos y líderes de organizaciones indígenas. En segundo lugar, estos últimos actuaron para posicionar su agenda más allá de los límites distritales y de acuerdo a las oportunidades. En tercer lugar, destaca la experiencia inicial de Río Negro, la cual inspiró las posteriores experiencias.

Este capítulo se desarrolla en tres secciones. La primera aborda el proceso de gestación de las instancias de asuntos indígenas en los municipios de Río Negro, Satipo y Río Tambo. En la segunda sección se analizan las funciones de las instancias de asuntos indígenas, de acuerdo a su marco normativo, y la percepción de los entrevistados sobre su alcance. En la tercera sección se contrasta el funcionamiento de estas instancias respecto de las necesidades expresadas por los líderes de organizaciones indígenas.



4.1. PROCESO DE GESTACIÓN DE LAS INSTANCIAS DE ASUNTOS INDÍGENAS DE RÍO NEGRO, SATIPO Y RÍO TAMBO

4.1.1. Antecedentes: buscando un espacio desde lo nacional a lo local

La gestación de instancias de asuntos indígenas en los gobiernos locales de Río Negro, Satipo Y Río Tambo supuso una experiencia de vital importancia para el ejercicio de derechos de los pueblos indígenas. El antecedente directo de esta experiencia fue el intento fallido de líderes de las organizaciones de la selva central en procesos nacionales, conjuntamente con organizaciones indígenas y afroperuanas de escala nacional, para la creación de instituciones estatales autónomas para asuntos indígenas y con efectiva participación en la toma de decisiones.

A partir del 2000, con el fin de la violencia política, se retoma la acción concertada de las organizaciones indígenas de la selva central, las cuales canalizaron sus demandas más importantes y consolidaron su vínculo con organizaciones indígenas de nivel nacional, especialmente con AIDSESEP.

(...) ¿Por qué era una esperanza?, porque en ese tiempo las comunidades nativas habían perdido confianza en los dirigentes de las organizaciones, por problemas que hay, altibajos (...) las comunidades casi ya no creían en sus dirigentes, porque terminaban en problemas, en problemas. No se veía casi nada de apoyo de la organización a las comunidades base (RN2, 2016).

Desde el 2001, AIDSESEP, ARPI y otras organizaciones indígenas promovieron el diálogo con entidades estatales de nivel central para la creación de una instancia que vele por la protección y el desarrollo de las comunidades indígenas a nivel nacional y que incorpore a miembros de las organizaciones indígenas.

Sin embargo, las instancias a nivel nacional finalmente creadas no llegaron a cumplir con sus expectativas, ya que carecían principalmente de autonomía y de la esperada participación de organizaciones indígenas en la toma de decisiones. Es así que, en el 2002, se toma la decisión de trasladar dicha agenda al nivel local pero acompañado del aprendizaje acumulado hasta ese momento.

Las organizaciones indígenas de la provincia de Satipo⁸ comienzan a realizar acciones de incidencia en las campañas electorales en las que, tradicionalmente, la relación entre candidatos y comunidades indígenas estuvo marcada por una mirada utilitaria y de discriminación por parte de los primeros, quienes ofrecían ayuda asistencialista a cambio de votos. Este esquema solía limitar la posibilidad de plantear políticas de desarrollo concretas como la titulación de tierras, la educación intercultural bilingüe, entre otros.

[Los candidatos] vienen, hacen política, acá hacen campaña y entra al municipio y ¿qué nos dan? Y nos vamos a gestionar y nos miran de pies y cabeza, no quieren que les ensucemos sus oficinas (...) En las campañas por las dádivas, por las ropitas, por los ofrecimientos pasajeros, a cambio de votos. Igual cuando íbamos a hacer trámites, (...) un desconocimiento total, no dominábamos bien el castellano algunos jefes, no les entendían, entonces era maltrato y discriminación por los colonos (...) nuestra identidad no valía nada (...) (RN6, 2016).

Para contrarrestar ello, en el año 2002, las organizaciones indígenas amazónicas de toda la provincia de Satipo -federaciones y organizaciones locales y provinciales- lideradas por ARPI y CECONSEC, realizaron acciones de incidencia para comprometer a los candidatos a la alcaldía a crear instancias para asuntos indígenas.

(...) ya estaba ahí también, en camino, esa visión. No solamente vamos a tener la participación política de los regidores indígenas, [sino] también un área técnica que nos va ayudar, digamos, a encaminar algunos proyectos. [Se trata de realizar un] trabajo técnicamente. El regidor o el alcalde puede ser una autoridad, pero una mesa técnica ya es algo más, más especializado, más profesional (...) (RN3, 2016).

La motivación era contar con interlocutores indígenas al interior de los gobiernos locales para superar la situación de marginación y exclusión en la que se encuentran las comunidades amazónicas. Así, la posibilidad de contar con representatividad abría un nuevo horizonte a la posibilidad de la agenda indígena, respecto a un mayor ejercicio de sus derechos.

⁸ Ver anexo 6

La mayoría de personas entrevistadas coincide en que la creación de las instancias para asuntos indígenas se debe a un intenso trabajo de sus organizaciones con candidatos a los gobiernos regionales y con alcaldes electos, sumada al respaldo de asesores, profesionales indígenas, líderes y, por otra parte, la voluntad política de los propios candidatos.

(...) Esa gerencia no [se crea] es porque el municipio haya querido que haya gerencia, es propio de la necesidad del pueblo con sus organizaciones regionales, una que es ARPI y sus bases, sus federaciones con comunidades. Eso es lo que nosotros hemos pedido, para que haya esa gerencia para poder conversar entre asháninka, a veces entre asháninkas nos podemos comprender, hay hermanos que saben hablar castellano, pero no mucho, y jefes que no saben hablar castellano, y nosotros hemos pensado que es necesario que haya sub gerencia para conversar de indígena a indígena. (S1, 2016)

Una vez culminados los procesos electorales, se demandó a los alcaldes electos cumplir con las promesas electorales. A continuación, se desarrollará la evolución del cumplimiento de estas promesas y los procesos que desencadenaron.

4.1.2. Breve reseña de la gestación de las instancias de asuntos indígenas en los distritos de Río Negro, Río Tambo y la provincia de Satipo

A continuación, se describirán los principales hitos y factores asociados a las instancias de asuntos indígenas en los tres casos estudiados. La gestación de estas tres instancias implicó aspectos comunes como 1) su creación, 2) la posterior dotación de recursos humanos y financieros, 3) el eventual incremento de su jerarquía (ver cuadro N° 9) para hacerla más eficaz frente a las demandas de las organizaciones y la agenda indígena local, 4) la demanda de las organizaciones indígenas por ocupar cargos en las instancias y la forma democrática de elección para dicho cargo a través de congresos indígenas.

**Cuadro N°9 Creación y evolución de las Instancias de Asuntos Indígenas
en los casos trabajados**

Período de gestión municipal	Municipalidad Distrital de Río Negro	Municipalidad Provincial de Satipo	Municipalidad Distrital de Río Tambo
2003-2006	2003 Secretaría General de Asuntos Indígenas		
	2006 Secretaría de Desarrollo del Pueblo Asháninka (SDPA)	2006 División de Pueblos Originarios	
2007-2010	2007 Sub Gerencia de Desarrollo del Pueblo Asháninka (SGDPA)	2009 Sub gerencia de pueblos originarios	
2011-2014			2012 Sub gerencia de Pueblos Originarios
2015-2018			2015 Gerencia de Pueblos Indígenas Amazónicos (GPIA)
		2017 Gerencia de Desarrollo de Pueblos Indígenas (GDPI)	

Fuente: Elaboración propia (2019)

El caso de Río Negro

Este caso, considerado mayoritariamente como emblemático, tiene como origen la suscripción del acuerdo pre-electoral en 2002 por parte del candidato Guillermo Chumpitaz, quien se comprometió con las organizaciones indígenas a crear la Secretaría de Asuntos Indígenas.

Una vez ganada la elección, el 8 de marzo de 2003, se realizó la primera reunión del pueblo asháninka con el gobierno distrital de Río Negro, promovida por las federaciones indígenas: FECONABAP, FECONACA, CECONSEC, ARPI-SC. Las organizaciones indígenas demandaron al alcalde electo Guillermo Chumpitaz el cumplimiento de la promesa de campaña asumida, es decir, la

creación de la Secretaría General de Asuntos Indígenas (en adelante, SGAI). Esta fue creada ese mismo año, a pesar de las resistencias en el personal municipal, mayoritariamente no indígenas.

En el año 2004, se realizó el I Congreso Asháninka “Juan Santos Atahualpa”, el cual continuó celebrándose anualmente. Estos congresos se convirtieron en la máxima instancia de debate, coordinación y concertación entre organizaciones indígenas y el gobierno local, para la determinación de la agenda indígena distrital. Parte fundamental de ello fue la elección de un representante de organizaciones indígenas como responsable de esta instancia recientemente creada. Para ello, los líderes indígenas entrevistados manifiestan que el cargo requiere, además de competencia técnica, de la legitimidad, confianza y cercanía hacia la población indígena amazónica.

[De esa forma] nombramos a un asháninka que nosotros entendemos, hay jefes que no entendemos el castellano, es por eso que se nombra un encargado asháninka con el que nosotros podemos conversar y nos entendemos sobre las necesidades (...) Nosotros en un congreso nombramos a nuestro sub gerente: cada organización [OCAR, FECONABAP, FECONACA, CECONSEC] presenta su candidato y luego se hace una elección (...), y eso el alcalde tiene que aceptar (RN4, 2016).

(...) La sub gerencia realmente tiene que ser dependiente del pueblo, de las organizaciones, de sus bases [y] no del alcalde, para que no le manipule a nuestros representantes. Entonces eso es un poco lo que estamos prohibiendo (...) si es de confianza del alcalde lo va a manipular (...) (RN3, 2016).

La función de elección se complementa con la rendición de cuentas anual de esta persona ante cada congreso asháninka, de la cual depende la ratificación o remoción del responsable.

[Los responsables] Dependen de los informes anuales que deben dar a las organizaciones, deben indicar el logro que han tenido en su periodo. Si no ha ido bien, entonces lo van a cambiar (...) Si el pueblo no aprueba sus informes, se pone un nuevo gerente (...) Si ha trabajado bien y muestra los logros, continúa su función (...) (RN3, 2016).

En el año 2005, durante el II congreso asháninka, y por acuerdo unánime de las máximas autoridades de 36 comunidades nativas, se exige al gobierno local de Río Negro que se incremente de jerarquía a la SGAI. Ello se cumple, con lo cual esta pasa a denominarse Secretaría de Desarrollo del Pueblo Asháninka (SDPA). De la misma forma, en el año 2007, durante el IV congreso asháninka, ante el pedido de las comunidades, representadas por sus jefes y organizaciones y por la voluntad política del alcalde de turno, la SDPA se convierte finalmente en la Sub Gerencia de Desarrollo del Pueblo Asháninka (SGDPA).

La progresiva elevación de la jerarquía de las instancias de asuntos indígenas también fue un fenómeno común en los municipios de la provincia de Satipo, como ocurrió no solo en Satipo y Río Tambo, sino también en otros distritos como Pangoa, Mazamari, entre otros.

(...) en Pangoa se empezó con una jefatura, por lo tanto, ha sido en verdad bien, bien, bien lento, una lucha larga (...), poco a poco hemos ido implementando, hasta que llegó a ser una subgerencia, donde ahora pues más o menos se está atendiendo, porque todavía no tienen un techo presupuestal ellos, sino que tienen que depender de alguien (...), pero hay que más madurar en eso. (...) (LP1, 2016).

Después cuando se ha cristalizado todo, empezó en los demás distritos: Mazamari, Pangoa, Río Tambo, Puerto Bermudez, etc. Se ha hecho un efecto multiplicador de la iniciativa que ha dado Río Negro. Como ya hay sub gerencias, siempre está dependiendo a una gerencia, por eso hemos dicho, queremos ser una gerencia, queremos ser autónomos, con su propio presupuesto, porque somos parte del Estado (...)(RN3, 2016).

El caso de Satipo

Para el caso de Satipo, la experiencia de Río Negro fue un referente para las organizaciones indígenas, las cuales incidieron en el período electoral del 2005 al demandar la creación de una instancia especializada.

En el 2006, tres años luego de la experiencia de Río Negro, el Municipio provincial de Satipo crea la División de Pueblos Originarios. Sin embargo, esta instancia tuvo existencia sólo nominal, careció de presupuesto y de personal.

Los entrevistados mencionaron que el alcalde de esta provincia, quien se mantuvo en el cargo durante tres períodos consecutivos entre 2003 y 2014, no tuvo voluntad política para poner en funcionamiento la instancia de asuntos indígenas a pesar de las demandas planteadas por las organizaciones indígenas.

A partir del año 2009, fuera de un contexto electoral, las organizaciones indígenas insisten con la incidencia para la creación de una instancia de mayor jerarquía a la instancia ya creada. Este paso fue el resultado de las tensas negociaciones entre líderes indígenas, regidores indígenas y no indígenas. Como resultado, se lograron los votos necesarios para la creación de la subgerencia de pueblos originarios en una sesión de consejo.

(...) conseguir esta sub gerencia, ha sido una constante lucha con las organizaciones, con las regionales, con las federaciones, el alcalde [de ese entonces] no ha querido que haya gerencia (S1, 2016).

(...) Nos hemos visto en la obligación de negociar (...) con algunos regidores (...) La parte técnica lo hemos hecho todo con el área de planificación y presupuesto, nos han encargado a la División de pueblos indígenas hacer el estudio (...). Es ahí que se crea como subgerencia, en el 2009; (...) [En dicha negociación] entraron los regidores [indígenas] también. Dijeron que [la creación de la sub gerencia] era muy importante para el tema de relacionamiento con los jefes [indígenas] que a veces venían, no entendían (...). Participaron otros regidores que decían que no había mucho presupuesto para crear esa oficina, tres o cuatro regidores que estaban en contra (...) y al final se dijo vamos a votación: va a depender de ustedes. Y ya con siete u ocho regidores ganamos, la ordenanza [de creación] no la firmó el alcalde, lo firmó el teniente alcalde (...) (S2, 2016).

A diferencia de Río Negro, la elección del responsable de la recién creada sub gerencia en Satipo la hizo el alcalde. A pesar de ello, la persona elegida cumplió con las condiciones de pertenecer a una comunidad indígena y ser propuesta por las organizaciones indígenas a través de un congreso. La elección del subgerente para el nivel provincial involucró la participación de las organizaciones e incluyó criterios técnicos y de proximidad cultural.

Sobre elección de sub-gerente, nosotros a través de la regional, de las federaciones (...), lo hemos elegido a nuestro hermano Jony García Rivera (...).

Se ha hecho un congreso en ARPI, para ver al sub gerente (...) tienen que ser elegido a través de congreso, de ahí se elige a los hermanos postores que quieren gerenciar en ese espacio, porque hay hermanos profesionales que tienen capacidad para ocupar esa gestión (S1, 2016).

Las catorce organizaciones existentes en Pangoa, le hemos elegido. Y [se] han presentado varios candidatos, y teníamos que ver a alguien que tenga esa capacidad (...) no es cualquier persona (...), por ejemplo, hemos pedido que tenga título, que hable el asháninka, u otra lengua, y entonces que tenga experiencia, de los cuales hemos evaluado y se ha llegado a lo que está (LP1, 2016).

[Las gerencias y subgerencias indígenas] son cargos de confianza (...) son universitarios, no son cualquier persona, entonces tienen ya profesión, tienen ya alcances conociendo las normas y las leyes; ellos representan a las comunidades en ese espacio (S4, 2016).

A pesar de la creación de la sub gerencia, dicha instancia, como otras, se enfrentó a la falta de recursos financieros, debido al poco apoyo y convencimiento de la importancia de esta por parte del alcalde de turno, tal como menciona quien fue el subgerente en dicho periodo:

(...) Después de seis meses era [éramos] una oficina con cero soles, ni para el personal había. Entonces, a presión de los regidores, empezamos a que haya un presupuesto por lo menos para el pago de personal (...) He estado un año ahí, de 2009 hasta el 2010, porque no había voluntad política del alcalde. El alcalde era un militar, que decía: "yo atiendo a todos y punto, no trato diferenciado, con oficina que atienda a sus paisanos, yo atiendo a todos y punto." (...) (S2, 2016).

Ante estas dificultades resulta fundamental la presión realizada por las organizaciones indígenas que insistieron en la creación una Gerencia de Desarrollo para pueblos indígenas, ya que una mayor jerarquía permitiría mayor autonomía funcional y presupuesto. Con la siguiente gestión municipal se contó con el entendimiento, el respaldo y el cumplimiento de la promesa electoral para que este cambio se concrete, similarmente al caso de Río Negro.

[La] gerencia no es [no fue creada] porque el municipio haya querido que haya gerencia, [sino que su creación] es propio de la necesidad del pueblo con sus organizaciones regionales, una que es ARPI y sus bases, sus federaciones con comunidades (...) Cuando ya ha habido cambio de los alcaldes, ahí el Sr. Zevallos se ha comprometido con las organizaciones que debe ser una gerencia y ahorita creo que se está viendo eso, ya va ser una realidad con este alcalde. El alcalde creo que desconocía un poco y, a través de nuestras peticiones, le hemos hecho acordar el acuerdo que ha tenido en el momento electoral. A través de eso se está haciendo cumplir, ya va llegar la gerencia y a nosotros nos alegra que haya gerencia y que maneje sus propios recursos (...) ya tendrá su secretaria, sus áreas (...) (S1, 2016).

Es así que, el 3 de febrero de 2016, se aprobó por unanimidad la modificación del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la municipalidad provincial de Satipo, en el cual se incorpora a la Gerencia de pueblos indígenas (GDPI), compuesta por la sub-gerencia de derechos e interculturalidad y la sub-gerencia de promoción e identidad indígena.

Actualmente, dada su jerarquía de gerencia de desarrollo indígena a escala provincial, la GDPI viene liderando la articulación entre las gerencias y sub-gerencias de asuntos indígenas existentes en la provincia (vercuadro N° 10).

Cuadro N°10 Instancias de asuntos indígenas en la Provincia de Satipo

Municipalidad	Instancias
Municipalidad provincial de Satipo	Gerencia de Desarrollo de Pueblos Indígenas (GDPI)
Municipalidad distrital de Río Tambo	Gerencia de Pueblos Indígenas Amazónicos (GPIA)
Municipalidad distrital de Río Negro	Sub Gerencia de Desarrollo del pueblo Asháninka (SGDPA)
Municipalidad distrital de Mazamari	Gerencia de Desarrollo de Comunidades Indígenas (GDPI)
Municipalidad distrital de Pangoa	Sub Gerencia de la Nación NomatsiguengaAsháninka (DENNA)

Fuente: Elaboración propia (2019)

La primera reunión de la plataforma de gerencias y sub-gerencias de asuntos indígenas se realizó en noviembre de 2015, en la cual se reconoció la necesidad

de diseñar políticas públicas interculturales de manera articulada. Dicho espacio, a pesar de no contar con funciones formalizadas, busca centralizar las coordinaciones con los diversos sectores estatales de nivel regional y central y otras organizaciones privadas.

El caso de Río Tambo

De forma más tardía, nueve años después de Río Negro y seis después de Satipo, se tiene el caso de Río Tambo. Este distrito se caracteriza por haber contado con alcaldes indígenas de forma consecutiva hasta el año 2011, en un territorio mayoritariamente indígena. A pesar de ello, las organizaciones indígenas, principalmente CARE, FARE y OCAR, demandaron la creación de una instancia específica para asuntos indígenas que cuente con representatividad de las organizaciones. Ello se logró el 2012, con la creación de la Sub Gerencia de pueblos originarios.

Se crea la sub gerencia [...] por dos motivos, hay una voluntad política del alcalde, teniendo en cuenta que Río Tambo en su mayoría 80 a 90% es población indígena [y] está conformado por la nación asháninka [y nomatsiguenka, kakinte y yine] (...) Lo otro es (...) la propuesta de las organizaciones indígenas, [quienes] han sido uno de los impulsores que han estado demandando la creación, la representación de los pueblos indígenas en el gobierno local (RT2, 2016).

Posteriormente, en el año 2015, con una nueva gestión edil, y para garantizar recursos, se tuvo como prioridad de gestión el fortalecer las instancias para asuntos indígenas y se creó la Gerencia de Pueblos Indígenas Amazónicos (en adelante GPIA), la cual se compone de la división de asuntos interculturales y consulta previa y la división de gobernabilidad y territorio.

Cuando el actual alcalde asume la gestión en enero del 2015, se hizo la propuesta de la creación de esta gerencia, lo cual se coordinó con las organizaciones de base del distrito, que son la CARE y la CART, (...) la FARE, la CONAVAM, el FREMANK (...) teníamos que crear la gerencia para que tenga mínimo presupuesto para que ellos manejen. Entonces, aparte de eso el apoyo de la misma organización y las mismas comunidades -que han venido para que también

se pueda atender en su idioma mismo, los apoyos y pedidos a la municipalidad, al alcalde(RTG1, 2016).

A diferencia del distrito de Río Negro, el gerente fue elegido directamente por el alcalde. Sin embargo, aun siendo un cargo de confianza, existe la aspiración en que la persona designada sea un líder de comunidades indígenas con una trayectoria importante, que represente a las organizaciones y comunidades indígenas y electo democráticamente en los congresos indígenas.

[Respecto a la elección del gerente] yo diría que hay un punto que falta zanjar y es el tema de la representación. Las organizaciones [no] están cuestionando que el gerente sea un funcionario de confianza del alcalde, sino que [este] sea un representante de las organizaciones. Eso indica que ellos puedan elegir democráticamente, en un congreso y sea un gerente elegido bajo un congreso propuesto por ellos mismos. Entonces creo que ese es el tema con las organizaciones, que se sientan representados (...) Eso es lo que ya se está pensando para el próximo año: que las organizaciones se pongan de acuerdo y ellos sean los que propongan al gerente (...)(RT2, 2016).

(...) Hace poco había un congreso [regional de organizaciones indígenas] en Atalaya y eso se ha debatido -sobre las gerencias y sub-gerencias- donde (...) AIDSESEP como representante a nivel nacional y las organizaciones [propone] (...) que la elección debe darse en congreso (...) [Así] el pueblo confía y para que trabaje de manera equitativa (...)(RTG1, 2016).

En 2016, a 13 años del caso emblemático de Río Negro, la forma de elección de gerentes y subgerentes de las instancias de asuntos indígenas en los otros distritos de la provincia de Satipo tiene distintos grados de representatividad⁹.

De acuerdo a lo descrito previamente, la gestación de las instancias de asuntos indígenas en Río Negro, Satipo y Río Tambo fue producto de la acción de incidencia y presión permanente por parte de las organizaciones indígenas hacia los gobiernos locales. Una vez lograda la creación de estas instancias, los esfuerzos de las organizaciones indígenas se orientaron a garantizar la dotación de recursos y el incremento de autonomía funcional, a través del logro de una

⁹Así, Mazamari se asemeja a la forma más democrática existente en Río Negro (mediante congresos) mientras que en Pangoa los responsables son aún personas de confianza del alcalde (se exige que se elija a partir de propuestas de las organizaciones).

mayor jerarquía en la instancia. Finalmente, respecto a la forma de elección del responsable de la instancia, destaca el caso de Río Negro por el grado de representatividad en la forma de elección a través de congresos asháninkas. Este mecanismo representa una aspiración para el resto de casos.

A continuación, se describirán aspectos del progresivo desarrollo del funcionamiento concreto de estas instancias, más allá de lo formal, a través de las percepciones de los propios funcionarios y actores externos (líderes indígenas).



4.2. FUNCIONES PROGRESIVAMENTE DESARROLLADAS POR LAS INSTANCIAS DE ASUNTOS INDÍGENAS DE RÍO NEGRO, SATIPO Y RÍO TAMBO

A partir de las necesidades identificadas por las comunidades indígenas, y las funciones asignadas en los Reglamentos de Organización y Funciones, se desarrollará el desempeño progresivo de funciones de las instancias de asuntos indígenas, dentro de las cuales destacan los diagnósticos situacionales, la planificación presupuestal, intermediación y priorización.

4.2.1. Las necesidades identificadas por las comunidades indígenas

Los entrevistados indican que existen realidades y necesidades diferentes en las comunidades indígenas, según sea el caso. Algunas cuentan con algunos servicios básicos como escuelas, agua potable y servicios de salud mientras que otras cuentan con menos servicios o ninguno. Se menciona que una de las razones principales de la falta de atención del Estado es la distancia geográfica: a más distancia de los centros urbanos, menos atención de los gobiernos locales y el central.

[En Río Tambo] hay comunidades que viven lejano. Como usted verá, Río Tambo es una zona casi rural. Solamente llega la carretera al distrito, a la capital. Entonces [para llegar al resto de lugares] todo es bote. Para irnos a Puerto Ene, dos días hay que surcar en bote. Igual, a Atalaya, un día. Ahí el tema de transporte es bien carísimo. Entonces hay muchas comunidades [las cuales] aparte de estar a esa distancia en bote, hay que caminar diez horas. Por decir, a Soroja, a Noronquiari, hay que caminar quince, dieciséis horas, dos días. [Para] Simashiriaco, igual, y así también hay comunidades por Río Ene (...). Hay muchas comunidades, muchas necesidades (...) (RT1, 2016).

A las brechas de accesibilidad se le suman las de infraestructura.

(...) Hay todavía comunidades que necesitan sus aulas, lo que es inicial, la primaria; en algunos se están creando colegios (...) Por emergencia se está haciendo (...) esos tipos de apoyo se están dando (...) Falta, falta agua y desagüe. No tienen, todos toman agua entubada, no hay agua potable, agua tratada. Entonces eso es bastante. Después en el tema de salud también (...) si no tenemos buena agua desde ahí viene el problema (...) En agricultura necesitamos

hacer más proyectos productivos, incentivar más, entonces bueno, todas esas cosas son las necesidades grandes que tenemos, tenemos la necesidad de tener una carretera por decir bien afirmada para poder sacar nuestros productos (...) (RT1, 2016).

(...) Existen necesidades de falta de posta médica, faltan escuelas, faltan servicios básicos, etc. Entonces, qué hacemos nosotros: vamos en las comunidades, recogemos las necesidades, y lo que hace el gerente es plantear esas necesidades en sesión de consejo, como un pedido de las comunidades (RT2, 2016).

De esta forma, se afirma que el Estado sigue siendo excluyente con las comunidades indígenas amazónicas y que hasta el momento sólo se responde a las demandas gracias a la presión política de las organizaciones indígenas. Por su parte, las necesidades identificadas como prioritarias por miembros de comunidades indígenas pueden agruparse en las siguientes:

- Obras de infraestructura (escuelas nuevas o mejoras para las que ya existen, lozas deportivas, plazas públicas, casas comunales, sistemas de agua y desagüe, establecimientos de salud, etc).
- Obras de infraestructura vial (para acceso y salida entre las comunidades y los centros urbanos).
- Atención en salud: acceso a establecimientos de salud, y, particularmente, el problema grave de desnutrición infantil.
- Proyectos productivos.

4.2.2. Funciones asignadas a las instancias de asuntos indígenas y el desempeño progresivo de las mismas

Con la finalidad de atender a las comunidades indígenas, el incremento de jerarquía en 2016 al rango de gerencias (Satipo y Río Tambo) y sub-gerencia (Río Negro) permitió contar con mayor autonomía funcional y presupuestal. Si bien las funciones asignadas a cada gerencia y sub gerencia -en sus respectivos

Reglamentos de Organización y Funciones¹⁰ -tienen variantes en su formulación, en general se pueden agrupar en cinco grandes ejes:

1. Promover y defender los derechos de los pueblos indígenas: consulta previa, derecho al territorio, libre determinación, educación intercultural bilingüe, salud intercultural, conocimientos ancestrales, etc.
2. Asesorar permanentemente a las comunidades indígenas y canalizar sus propuestas y demandas ante instancias de gobierno local y gobierno central, y ante otras entidades públicas y privadas.
3. Elaborar propuestas, dar opiniones informadas y emitir informes técnicos sobre la implementación de programas o proyectos con las comunidades indígenas.
4. Ejecutar proyectos específicos que cuenten con presupuesto asignado por el gobierno local o recursos que provengan de la cooperación internacional.
5. Generar vínculos y espacios de diálogo entre las comunidades indígenas, sus organizaciones y las diversas instancias de los gobiernos locales.

De acuerdo a la opinión de la mayoría de los entrevistados, inicialmente, las instancias recién creadas se limitaban a canalizar propuestas y demandas ante otras instancias del gobierno local para su atención. Por ejemplo, se mencionó lo siguiente para el caso de Río Negro:

Poco a poco en el 2004, ya empezamos a discutir cómo se va trabajar, cómo va a coordinar con las comunidades. En un momento había una confusión sobre las funciones (...) Pensaban que (...) iba a ser una nueva organización y querían afiliarse todos (...). [Le mencioné a la responsable elegida en ese momento] “Este espacio es un espacio a nivel de todo el distrito de Río Negro y tú vas a trabajar con todos (...) va a fortalecer a las comunidades nativas y también a las organizaciones (...) (RN2, 2016).

¹⁰Ver Anexo 5

Fue sólo progresivamente que se asumieron nuevas funciones, como parte de un proceso de aprendizaje y conforme a los recursos humanos y financieros asignados, las cuales se describirán a continuación.

Función de elaboración de diagnósticos

Uno de las funciones desarrolladas en las instancias fue la elaboración de diagnósticos de las comunidades de su jurisdicción para dar una respuesta más certera a sus necesidades prioritarias. Estos diagnósticos se pusieron al servicio de las demás instancias al interior de los gobiernos locales para ampliar su perspectiva sobre las necesidades a atender en las comunidades indígenas amazónicas. Así, la sub gerencia de desarrollo del pueblo asháninka de Río Negro inició en 2016 la actualización del diagnóstico de sus comunidades, con énfasis en información sobre el nivel educativo de las personas, el acceso a servicios de salud, la obtención de documento de identidad, entre otras variables.

Por su parte, la sub gerencia de pueblos originarios de Satipo publicó en diciembre de 2015 un diagnóstico que contó con la participación ARPI-SC, CECONSEC, CONAVAM-SAT y FECONACA. Dicho documento detalla información de 16 comunidades de los valles Mariankiari, Sanibeni y Río Venado sobre su población y características, viviendas, servicios básicos, instituciones educativas, matrícula, número de establecimientos de salud y promotores de salud, curanderos de la comunidad y acceso al SIS, principales actividades económicas, organizaciones de productores, asociaciones, acceso a créditos e infraestructura productiva, así como una priorización de necesidades.

Por su parte, la Gerencia de Pueblos Indígenas Amazónicos de Río Tambo la municipalidad distrital publicó en septiembre de 2015 la “Actualización del Plan de Desarrollo Concertado Distrital de la Municipalidad de Río Tambo 2015-2021”, con la participación de CART y CARE. En base a este diagnóstico se han trazado los objetivos y propuestas de desarrollo para las cuencas de Río Tambo, Río Ene, Río Perené y para el Valle Santa Cruz.

Función de planificación y presupuesto

Las instancias analizadas carecieron parcial o totalmente de recursos humanos y financieros al momento de su creación. Por ello, las organizaciones indígenas continuaron sus demandas para que se eleve de jerarquía a las mismas y logren así contar con mayor autonomía y un presupuesto específico asignado.

En el caso de Río Negro, es solo a partir de la creación de la Sub-Gerencia de Desarrollo del Pueblo Asháninka (SGDPA) en 2007 que se logró contar con asignación presupuestal, lo cual abre la posibilidad de ejecutar proyectos de infraestructura educativa y de salud, agua potable, proyectos agro forestales, etc. Lo mismo sucede para proyectos de cooperación internacional en materia de equipamiento de oficinas, proyectos de salud sexual, proyectos productivos y de documentación, entre otros.

En el caso de Satipo, entre 2006 y 2009, la División de Pueblos originarios tuvo una existencia sólo nominal ya que no contó con recursos humanos ni financieros. Sólo a partir de la creación de la Sub gerencia de pueblos originarios en 2009 se logró la asignación progresiva de recursos, lo cual ha permitido apoyar a las organizaciones en los congresos anuales, desarrollar proyectos en las comunidades, dar apoyo social en casos específicos, entre otras actividades.

(...) En recursos, menos mal que nos han elevado un poquito más. [En 2016], hemos gastado en estos congresos y encuentros casi 80,000 soles. Tenemos apoyo para congresos, apoyos sociales, acompañamiento, participación en actividades de las comunidades. Esto es fuera de lo presupuestado del año pasado. Ya se ha presupuestado para el próximo año 130,000 soles (...). Pero le hemos dicho bien claro [al alcalde] que vamos a ir creciendo gradualmente de acuerdo a la captación de recursos (...) (S2, 2016).

En el caso de Río Tambo, la Sub-gerencia de pueblos originarios creada en 2012 contaba con una asignación presupuestal mínima e insuficiente para la atención a necesidades de un distrito con una población mayoritariamente indígena. Ya con la creación de la Gerencia de Desarrollo de Pueblos Indígenas (GDPI) en 2015 se pudo contar con un mayor manejo de herramientas de gestión y se

mejoró la asignación presupuestal. Para el año 2016 se logró triplicar el presupuesto asignado y se contó con un proyecto de inversión pública.

(...) [La gerencia] en el 2015 ha tenido 40,000 soles. Este año [2016] podemos decir que casi hemos triplicado ese presupuesto, son más de 220,000 soles que se va asignar a la gerencia de pueblos indígenas. Se ha creado ya una meta específica. Entonces ya la gerencia, no solamente va a ser una gerencia de mero trámite, sino que también va a poder ejecutar actividades, porque ya tienen su presupuesto asignado (...) estamos en proceso de elaboración de un proyecto de inversión pública con un presupuesto de más o menos 300,000 soles, (...) Prácticamente se cuenta con casi medio millón de soles solamente para la gerencia (...) (RT2, 2016).

Por otro lado, los líderes de organizaciones indígenas mencionan que enfrentaron dificultades en el tema de manejo de herramientas en gestión municipal y sistemas de planificación y ejecución presupuestal, lo cual limitó la asignación de recursos para cumplir con las funciones.

(...) Cada fin de año se hace un plan, (...) si tú no haces ese plan un año antes, el próximo no incluyes prácticamente nada. Eso es un poco lo que ha pasado con la gerencia. El año pasado no han previsto, entonces este año ha sido casi cero, le han asignado por decir cuarenta mil soles, para Río Tambo cuarenta mil soles, es un botoncito, entonces. (...) Este año, voy a empezar a hacer el plan, el POA y todo, (...) también se trabaja por resultados, por metas, hemos hecho y tenemos metas ya logradas, avanzadas, ya tenemos casi definido (...) (RT1,2016).

Función de intermediación

A pesar de las dificultades mencionadas en el desempeño de las instancias de asuntos indígenas en temas de gestión municipal y asignación de recursos, los entrevistados señalan que estas realizan una labor de “intermediación” entre las comunidades indígenas y los gobiernos locales, lo cual es reconocido positivamente. Se indica que son instancias permanentemente convocadas para asistir, observar, opinar y mediar entre las comunidades indígenas y los diversos órganos de los gobiernos locales.

(...) Este espacio permite articular las coordinaciones con las demás gerencias, sub gerencias, hasta el alcalde también se podría decir, porque (...) canalizamos todo tipo de coordinaciones. Por ejemplo si hay reuniones en las comunidades, nosotros también intercedemos, como sub gerencia, también en las obras, en los proyectos (...) ya sea coordinando con el alcalde, con los regidores, o con las demás gerencias competentes (...) (RN8, 2016).

(...) Por ejemplo, si yo voy a una comunidad y si se está interviniendo en una obra, veo cómo va. Si está respetando a los comuneros, si les pagan o no les pagan a los que están trabajando ahí. O sea, todo lo que tienen que ver con derechos de los pueblos indígenas, que es una de las funciones fundamentales.

(...) No se está fiscalizando, se está alertando (...). Y lo otro es acompañar a los jefes a hacer seguimiento de sus pedidos. El pueblo indígena quiere [saber] sí o no, nada más. Si está en la posibilidad se le dice sí, y si no está en tu posibilidad, le dices no. No te va a flechar, pero hay que decir, no hay que pasear (...) El pueblo indígena quiere las cosas claras, nada más." (S2, 2016).

(...) Yo creo que a través de la gerencia se canalizan muchos apoyos a las organizaciones indígenas (...) porque los pedidos van directamente al alcalde. El alcalde los envía con un proveído a la gerencia y la gerencia lo que hace es generar el servicio. Solicitan botes, alimentación, fondos para hacer una actividad: todo se canaliza a través de la gerencia de pueblos indígenas. (RT2, 2016)

(...) Nosotros les preparamos sus solicitudes y otros documentos [a los líderes indígenas que acuden], le ayudamos también a llevarle a otras gerencias, para que coordine sobre sus necesidades: carreteras, educación, entre otros. Con más confianza entran ellos acá y nosotros le apoyamos. A veces nosotros trabajamos sin horario, no como una oficina que acaba su horario y ya no te atiende, muchas veces vienen de muy lejos y tenemos que hacer un esfuerzo para apoyarlos, para atenderlos (...) (RN5, 2016).

Si ha cambiado, porque antes que se crea la sub gerencia, no hubo atención para los pueblos indígenas, siempre habíamos sido discriminados, por no tener algún representante dentro de la municipalidad, entonces hoy en día la sub gerencia nos tiene que ayudar, su función es ayudar a los pueblos, a las comunidades, a las organizaciones en temas de necesidad. Por decir nos apoya en gestiones, solicitamos a la municipalidad provincial de Río Negro, a veces no tenemos posibilidad económica para hacer el seguimiento, el trámite, y por eso está el área

de pueblos indígenas que tiene que hacer el seguimiento. En Río Negro si está respondiendo bien en algunas gestiones para las comunidades nativas y las organizaciones también respaldamos, últimamente a sub gerencia ha ido a Lima para el programa de vivienda rural, entonces la vice presidenta de FECONACA ha ido representando a la institución, juntos han ido, para hacer pedido al gobierno (RN7, 2016).

Antes veníamos en la municipalidad (...), nuestros pueblos indígenas, y no nos daban importancia, jugaban, “ven para acá, ven tal día” y como no sabemos regresamos no más, en cambio ahora (...) vamos, le hablamos y nos lleva en el área y él lo hace seguimiento (...) hay un acercamiento con la organización y la municipalidad (...) (M1, 2016).

La función de intermediación incluye y la priorización de necesidades de las comunidades respecto a desarrollar obras, proyectos productivos, de salud, de educación, entre otros y la búsqueda de recursos financieros (recursos ordinarios, proyectos de cooperación internacional o presupuesto participativo) para planificar acciones.

(...) Identificamos los principales problemas que existen en las comunidades (...), por ejemplo, en la comunidad de Shiboja, en la comunidad de Betania, existen necesidades de falta de posta médica, faltan escuelas, faltan servicios básicos, etc; (...) vamos en las comunidades, recogemos las necesidades, y lo que hace el gerente es plantear esas necesidades en sesión de consejo, como un pedido de las comunidades, entonces somos un puente, que recogemos las necesidades de las comunidades y eso rápidamente lo planteamos en la sesión de consejo como un pedido (...) (RT2,2016).

(...) Entonces, esta sub-gerencia [Río Negro] tiene experiencia de ejecutar proyectos de cooperación de municipalidad a municipalidad, es una alianza entre gobiernos locales de Europa con Perú (...) hasta 2008, antes que termine mi gestión en ARPI, ellos han ejecutado más de 60 proyectos con la municipalidad de Munich. [Fueron] micro-proyectos, iniciativas emprendedoras de las madres, sobre todo chacras integrales y todo lo demás (...) (RN1, 2016).

Como puede notarse, las funciones establecidas en los ROF dan parámetros suficientes para promover una mirada de desarrollo de las comunidades indígenas, de acorde a sus necesidades. Sin embargo, el ejercicio de dichas

funciones se ha venido dando de manera progresiva y de acuerdo a los recursos humanos y financieros asignados, así como a las capacidades con las que cuenta cada gerencia o sub gerencia.



4.3. LIMITACIONES Y POSIBILIDADES DE LAS INSTANCIAS DE ASUNTOS INDÍGENAS EN RÍO NEGRO, SATIPO Y RÍO TAMBO

Una vez descritas las necesidades de las comunidades indígenas y las funciones que progresivamente las instancias de asuntos indígenas hayan podido desempeñar, se complementa el análisis de este capítulo con testimonios sobre los límites, posibilidades y proyecciones en el desempeño de las mismas.

4.3.1. Limitaciones de las gerencias y sub gerencias frente a las expectativas de las comunidades indígenas

Como se ha visto, las instancias de asuntos indígenas han ido ampliando sus funciones, las cuales aún no son suficientes para la reducción de brechas en las organizaciones debido a una serie de limitaciones que desarrollamos a continuación.

Recursos insuficientes frente a la demanda de las comunidades

Para empezar, a pesar del incremento paulatino en el presupuesto descrito líneas arriba, las gerencias y subgerencias aún requieren más recursos financieros, humanos y equipamiento para un adecuado funcionamiento.

[Sobre los retos,] nos faltan recursos humanos, necesitamos profesionales que verdaderamente se identifiquen y conozcan el problema dentro de la jurisdicción. El otro tema también es equiparse (...) no podemos cumplir a veces las metas que estamos planificando, no tenemos casi movilidad, tenemos un solo bote, ahora último una chalupa (...) En GPIA, por decir, necesitaríamos tener un administrador, un contador, para manejar proyectos tienen que ser todo un equipo, un administrador, todo eso nos falta, pero como te digo con el plancito que estamos haciendo para el próximo año (...) (RT1, 2016).

En Río Tambo hay mucho interés por parte de los regidores, porque en su mayoría son regidores asháninkas, y son ellos que están convencidos que hay que fortalecer la gerencia, no solamente hay crearla, sino que ahora hay que dotarla de recursos humanos, recurso presupuestal, para que la gerencia sea un soporte del gobierno local, (...) lo que quieren ellos es que la gerencia sea el puente con las comunidades, que los pedidos se atiendan en la brevedad. (RT2, 2016).

La gerencia va en ese proceso de posicionarse, va a requerir más profesionales, por ejemplo, sociólogos, antropólogos, también la parte administrativa, para que pueda administrar los recursos, de repente abogados; ello va hacer que también la gerencia empiece a implementarse, con recursos humanos ya su vez también pueda realizar actividades. Porque la gestión pública es por resultados, hay dinero, pero si hay resultados también, va a ser una prueba, de que el alcalde también tiene esa confianza, “te doy dinero, pero yo necesito resultados”, entonces va a ser una prueba que la gerencia pueda ya manejar recursos, pero esos recursos tienen que concretizarse a través de resultados. (RT2, 2016).

Desconocimiento de servidores y funcionarios sobre la realidad de las comunidades indígenas amazónicas

En segundo lugar, la mayoría de servidores y funcionarios de gobiernos locales en la provincia de Satipo proceden de regiones no amazónicas. El desconocimiento, por parte de estos, de la realidad de las comunidades indígenas amazónicas y la difícil accesibilidad, aunada a una mirada asistencialista y discriminatoria, limita el respaldo que pueda alcanzarse ante las solicitudes por parte de las comunidades indígenas y en el respaldo a esta instancia específica. Ello supone un trabajo pendiente de realizar al interior de los municipios.

(...) Cuando no había ni un indígena [en la sub gerencia] (...) un jefe de la comunidad a veces vienen [venía], preguntan en una oficina y si no le atienden se va, (...), Nadie le atiende, ahí sigue parado y después ya se va. A veces vienen y no saben, quieren conversar con el alcalde. A veces los regidores como son urbanos y no te conocen, sólo quieren tu voto y nada más (...) una marginación total (...)(RN3, 2016)

(...) Las comunidades vienen a solicitar algo para beneficio de ellos (...) y tenemos que luchar, a veces nos discriminan, nos dicen que nosotros solamente pedimos para comer. Tenemos que hacerle entender que no es así, las comunidades necesitan ayuda, sobre todo en proyectos productivos (...) pedimos proyectos para enseñarle a ellos que trabajen, pero hay que ayudarlos (...), hay algunas gerencias que sí, que comprenden nuestra situación, pero hay otros funcionarios que no lo entienden (...)(RN5, 2016).

Pero yo sí le voy a agradecer al (...) alcalde de la provincia de Satipo, bastante, bastante le voy a agradecer, porque él al entender que era muy importante que esa gerencia debe existir dentro de la estructura de la municipalidad. A pesar que ha habido contradicciones, oposiciones entre ellos -colonos digamos-. Él se ha parado y dijo: “No. Tiene que haber [una gerencia de asuntos indígenas], nosotros estamos en territorio de los pueblos originarios” (...) (LP1, 2016).

Altas expectativas de las comunidades indígenas hacia las instancias de asuntos indígenas

Los gerentes y sub gerentes entrevistados afirman no poder responder a todas las demandas planteadas, en un contexto en el que las comunidades indígenas mantienen la expectativa de un rol principalmente asistencialista por parte de las instancias de asuntos indígenas.

Yo creo que más un rol de asistencialismo, creo que eso en el futuro va a hacer mucho daño, incluso he escuchado que hay un cargamontón contra la sub gerencia, todo le mandan para esa área y sin presupuesto, entonces no creo que ese es su rol. El rol es facilitación, canalización de las demandas más genuinas y necesidades de los pueblos indígenas (RN1, 2016).

Por otra parte, la alta expectativa de las comunidades con gerencias y subgerencias sumada al desconocimiento de procedimientos de ejecución presupuestal y de la gestión estatal local genera fricciones entre las comunidades y los gerentes y sub gerentes.

(...) Veo que nos falta bastante hacer incidencia [a las comunidades respecto a cómo funcionamos] (...) por el mismo hecho que de que necesitan mucha información y constante. Ellos piensan que la municipalidad tiene la plata y un fondo, y ese fondo se gasta como ellos quieren, cosa que no es así. (...) Entonces, todas esas cosas a veces falta un poquito más difundir, el tema administrativo, es informarle eso y a la vez enseñarle también, para que las mismas comunidades aprendan a administrar sus recursos (RT1, 2016).

Adicionalmente, los líderes indígenas perciben que las gerencias y sub gerencias tienen el riesgo caer en el esquema de desatención tradicional.

No se puede pedir más, porque converso con ellos [Los gerentes] y dicen que hay una suerte de resistencia interna, en el poder que domina ahí, entonces también tiene que haber un acompañamiento muy férreo de las propias comunidades y federaciones organizadas, no dejarles solos a ellos, a los gerentes. Hay un riesgo, por ejemplo, lo he sufrido bastante, la burocratización. Como recibe dinero a veces ya no le importa lo demás, entonces ya no contestan las llamadas, he sufrido eso con este evento (...) Hay un riesgo de que se burocratice y occidentalice, que pierda la orientación y la filosofía de su razón de ser [de la gerencia] (...) (RN1, 2016).

En ocasiones, las comunidades indígenas deben acudir a una instancia superior, dentro de la misma temática, para atender sus necesidades. Tal es el caso de la subgerencia provincial de Satipo:

(...) En verdad [la subgerencia de Pangoa] no llegan a los más necesitados. Eso es lamentable. Entonces, gracias a la sub gerencia que existe acá en la provincia de Satipo [se está atendiendo]. [En la instancia de Satipo] que está encabezando el hermano Jhony, que ha sido elegido por nosotros, por las organizaciones (...) Ahora los hermanos que hemos elegido están ayudándonos por ejemplo en los eventos que hay, ellos están ahí, a pesar que ellos siguen dependiendo de alguien, de una gerencia de desarrollo humano, pero ellos están ahí (...), no se cansan, están ahí. Yo les agradezco a ello que si nos responden pero no el total, hay que ser claro también, no el total pero sí hay algo (...) que regresar sin nada, o no hacer nada. (LP1, 2016).

A pesar de estas limitaciones (en recursos, desconocimiento de la realidad y altas expectativas), las gerencias y sub gerencias de asuntos indígenas, vienen jugando un rol central en la relación municipio-comunidad indígena.

4.3.2. Posibilidades y proyección de las instancias de asuntos indígenas

Hasta aquí se ha descrito el proceso por el cual se logró crear estas instancias de asunto indígenas, la progresiva asignación de recursos y el progresivo desarrollo de funciones en las mismas. Podría considerarse que, aún con las limitaciones mencionadas previamente, la existencia de estas instancias representa una posibilidad para los pueblos indígenas amazónicos de la

provincia de Satipo. A continuación, se desarrollarán las posibilidades más resaltantes, de acuerdo a lo declarado por los entrevistados.

Relaciones de confianza y horizontalidad entre comunidades y gerencias y subgerencias

En primer lugar, se menciona que con el establecimiento de instancias para asuntos indígenas, uno de los cambios más importantes es la posibilidad de una mayor confianza y cercanía debido a que la población indígena encuentra aquí a personas que pertenecen sus comunidades y que hablan su mismo idioma.

Es una oficina netamente de las comunidades nativas donde se genera todo este tipo de confianza. Mi persona es asháninka. El que me acompaña en la parte técnica también es asháninka. Entonces vienen ellos directamente a la oficina y nosotros transmitimos toda la información al área que corresponde (RN8, 2016).

Pero cuando ya se crea la Secretaría de Asuntos Indígenas (...) [hay] un hermano que habla el mismo idioma y podemos orientarles. (...) Como también es asháninka, hay confianza ya. Eso es lo que realmente ha cambiado total, entonces ya no vas a encontrar a un [líder] asháninka parado ahí (...) sino hoy lo encuentras en la gerencia de pueblos originarios, ahí está sentado conversando, con su documento y bien orientado.(RN3, 2016).

(...) Nosotros como sub gerencia tenemos que contribuir (...) en el sentido de orientar, de transmitir con nuestra lengua, porque realmente en nuestras comunidades se transmite con nuestra lengua materna asháninka. Muchas veces, [en el caso de] los funcionarios, es difícil que nos puedan entender, nosotros vamos e intercedemos como intérpretes para indicar que es lo que quiere la comunidad, (...) entonces vienen ellos directamente a la oficina y nosotros transmitimos toda la información al área que corresponde (...) coordinando con el alcalde, con los regidores, o con las demás gerencias competentes. (RN8, 2016).

A veces veníamos aquí a la municipalidad a hacer gestiones y creo que poco les importábamos, nosotros a los alcaldes, porque más o menos había una discriminación o de repente no sabemos conversar con los altos funcionarios de la municipalidad, no conocemos en qué área vamos a gestionar las necesidades de las comunidades. Ahora hay una confianza, si realmente el hermano te va a

entender las necesidades de las comunidades, puedes conversar con tu propia lengua y él te puede conversar distinto de lo que es en castellano.(S1, 2016).

Eso es lo que nosotros hemos pedido, para que haya esa gerencia para poder conversar entre asháninka, a veces entre asháninka nos podemos comprender, hay hermanos que saben hablar castellano, pero no mucho, y jefes que no saben hablar castellano. Y nosotros hemos pensado que es necesario que haya sub gerencia para conversar de indígena a indígena.(S1, 2016).

Esta mayor confianza contribuye al afianzamiento de una relación más horizontal, lo cual permite abrir espacios de diálogo y coordinación.

(...) Antes era muy diferente, éramos distanciados por las instancias del Estado, en cambio hoy en día no, hoy día estamos acercándonos (...) tenemos a gente del Estado y la gente del pueblo indígena. Estamos frente a frente de ellos, y eso es nuevo (...). Nosotros como organización somos de dialogar. Nosotros no somos de hacer conflictos (...). En cambio, si nosotros hablamos, nos sentamos y hablamos, entonces vamos a buscar una salida muy loable, sin violencia (...) (S4, 2016).

(...) Va cambiando la relación de las comunidades con el municipio con la existencia de la Gerencia (...) hay una relación más cercana, de más confianza, porque se le está permitiendo de que la misma municipalidad a través de su oficina les consulte cómo quieren desarrollar, porque tal vez los otros técnicos no lo entienden (...) en el caso de las comunidades hay que sentarnos, conversar, llegar a un entendimiento. (S2, 2016).

Yo creo que cuando no había sub gerencia, había una indiferencia. ¿Por qué lo digo?, porque el indígena a veces no entiende mucho el castellano y por eso yo creo que se crea esta oficina para tener esa representatividad dentro de la institución como municipalidad. Yo creo que ahora hay una mejora, el indígena viene conversa con su autoridad: “esto es lo que quiero, esto es lo que quiere mi comunidad, esto es mi derecho”, porque ellos también vienen a pedir y solicitar.(RTG1, 2016).

Del asistencialismo a posibilidades de desarrollo

En segundo lugar, estas instancias van dando pasos importantes del tradicional asistencialismo hacia una gestión del desarrollo que involucra diagnóstico, planificación y enfoque intercultural.

A través de la sub gerencia sí se está viendo ahora un trabajo, ya hemos comenzado el tema de diagnóstico de las comunidades nativas de nuestras bases, y ahorita estamos pensando para ver y planificar el plan de trabajo de cada comunidad, y también está promoviendo para ya ver el tema estatutario de las comunidades y reglamento interno (...)(S1, 2016).

Lo que hace la gerencia es justamente articular primeramente a nivel del gobierno local con todas las sub gerencias, lo que nosotros aspiramos es que esta gerencia impulse la política intercultural (...) que sea transversal, no solamente a nivel de la gerencia, sino que todas las gerencias: medio ambiente, desarrollo social, infraestructura, osea que todas las gerencias tengan el componente intercultural; entonces, la gerencia juega un papel muy importante porque estamos ya en ese proceso.(RT2, 2016).

Estamos armando todo un plan para intervenir en el tema de educación. Por ejemplo, los docentes bilingües. ¿Qué tan consciente es de que tienen que ayudar a un niño asháninka a que tenga que ser en el futuro algo para su comunidad? (...) desde la municipalidad queremos dar incentivos (...) Lo otro (...) ¿qué hacemos para que nos atiendan bien?, (...) ahí entra la transversalización del enfoque intercultural en la gestión municipal, con todos los idiomas y las distintas costumbres que hay dentro de la provincia de Satipo. Lo tercero tienen que ver con el tema de salud intercultural, lo han pedido las organizaciones y las comunidades, el respeto a sus plantas medicinales, los curanderos, los promotores de salud, evitar la discriminación en los puestos de salud y los hospitales (...). Lo cuarto es el tema de los jóvenes, mujeres y jóvenes indígenas, ver cómo acercarlos para que participen y tomar en cuenta todas sus ideas, sus planes de trabajo (...) (S2, 2016).

Hacia una institucionalidad estatal indígena

En tercer lugar, las personas entrevistadas coinciden en que la forma de generar el desarrollo de sus comunidades a partir de las instancias de asuntos indígenas debe realizarse de forma progresiva, democrática, participativa, respetando su identidad cultural y sus derechos, y poniendo en marcha la agenda indígena previamente concertada con organizaciones indígenas.

Considero que ha habido un significativo avance. Eso sería lo correcto, porque hay que seguir trabajando, hay seguir impulsando el proceso hasta la consolidación.

La idea central acá es participar en la vida local, en la vida regional, en la vida nacional, pero con nuestras voces propias, con nuestros usos y costumbres. (...) En ese marco se contextualiza lo que es la institucionalidad de los pueblos indígenas, ¿A dónde apuntamos?, queremos un gobierno de todas las sangres como dice José María Arguedas porque donde hay diversidad indígena, el gobierno tienen que ser diverso (...) lo que interesa es que sea tomado en cuenta las voces. Incluso hay pueblos en peligro de extinción, entonces este organismo puede ser una estrategia del Estado para revitalizar la identidad de las nacionalidades originarias. (RN1, 2016).

(...) Para el pueblo indígena es una oportunidad para poder desarrollar las comunidades de acuerdo a su cosmovisión, a su identidad: eso es esta oficina. Y ya hemos dicho en un congreso (...) y lo ha dicho el coordinador de ARPI: “Señor alcalde de la provincia de Satipo, esta no es una oficina, sino una oportunidad del pueblo indígena (...) el que está ahí debe tener muchas ideas de su pueblo, y de cómo puedo ayudar a encaminar a su desarrollo de este pueblo(S2, 2016).

Esta mirada de desarrollo de los pueblos indígenas es más viable cuando cuenta con el apoyo político tanto del alcalde como de los regidores y otros funcionarios a cargo de la toma de decisiones en el municipio.

Sí tomamos decisiones, los regidores y el alcalde mismo, osea, acá nos apoya[n] bastante los regidores. Los regidores saben, son del lugar, conocen y saben la gran necesidad que hay y cómo esta oficina trabaja duro con las comunidades. Saben que tienen que apoyar. Entonces el alcalde también: políticamente, hay el respaldo. Son decisiones políticas, nosotros, las gerencias, planteamos ¿no?, y ellos son los que al final toman la decisión. Yo diría que al 100% que apoyan.(RT1, 2016)

“A nivel de los regidores hay ese compromiso y por cierto los regidores también juegan un papel importante porque están distribuidos en comisiones, hay una comisión de comunidades nativas, que coordina directamente con la gerencia de pueblos indígenas, pero no solamente es esta comisión, sino vemos que todos los regidores están muy preocupados de las necesidades, de los pedidos que hay de las comunidades, vienen a la gerencia y preguntan cómo va el pedido de tal comunidad, entonces juega un papel muy importante la gerencia, porque es además también un puente de comunicación entre un funcionario y ellos que son las autoridades políticas. (RT2, 2016).

En suma, se considera que las gerencias y sub gerencias de asuntos indígenas constituyen, a fin de cuentas, un espacio político ganado en el que se cuenta con representatividad y se avanza en la captación de recursos y el creciente ejercicio de la gestión orientada al desarrollo de las comunidades indígenas, bajo un enfoque intercultural, tal como se buscó con la primera experiencia en Río Negro en el 2003:

(...) Pero hoy en día sí, están viendo los trabajos que se hace a través de ellos [los gerentes y sub gerentes] (...). Estos trabajos, [es] pues, para que conozca el Estado-el Estado nacional, el Estado local, el Estado provincial-, para que ellos también tomen conciencia y digan de lo que el pueblo indígena está avanzando (...). Tenemos un representante en el consejo regional, tenemos un representante en las municipalidades, hay mujeres también, con cargos en las municipalidades (...). Entonces estamos avanzando, estamos copando gente, estamos educando gente, que ellos también puedan ser alguna vez un representante (...) Después de tantos pedidos, de muchos pedidos que se ha hecho (...) es que ellos poco a poco van entendiendo (...) (S4, 2016).

Se puede determinar que el enfoque intercultural reflejado en la institucionalidad democrática permite realizar un análisis y enfocar las políticas públicas desde las siguientes perspectivas:

1º Plantea la necesidad de establecer espacios de interacción entre miembros de una sociedad culturalmente diversa, bajo los siguientes parámetros:

- Basados en relaciones de confianza.
- Que promuevan el diálogo y el debate horizontal.
- Que generen mutuos aprendizajes, cooperación y una convivencia pacífica.

2º La búsqueda de equidad de grupos étnicos y pueblos originarios históricamente excluidos, la generación de mayores oportunidades de desarrollo y una permanente lucha contra el racismo y la discriminación.

3º La búsqueda del ejercicio de una ciudadanía que plantea el ejercicio de las libertades individuales y de los derechos ciudadanos, garantizados a través del derecho de los pueblos a la autodeterminación, el respeto a la identidad cultural y a reproducir todas sus expresiones socio-culturales, sus formas de vida y tradiciones (Villoro, 1999: 104), (Fuller, 2002, 11).



CAPÍTULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. CONCLUSIONES

A lo largo de la presente investigación se intentó conocer más sobre las instancias de asuntos indígenas a partir de tres preguntas: su proceso de gestación, el avance en el ejercicio real de las funciones asignadas y las limitaciones y posibilidades que presentaron. A continuación, se desarrollan las principales conclusiones para cada una de las referidas preguntas, acompañadas por recomendaciones.

Sobre el proceso de gestación de las gerencias y sub-gerencias para pueblos indígenas de Río Negro, Satipo y Río Tambo

En primer lugar, la gestación de las instancias de asuntos indígenas en Río Negro, Satipo y Río Tambo fue producto de la acción de incidencia y presión permanente por parte de las organizaciones indígenas hacia los gobiernos locales, inspirados por el interés de contar con representatividad en una entidad estatal y superar la situación de marginación y exclusión de las comunidades amazónicas. Si bien lograr cierta representatividad en el gobierno local abre un nuevo horizonte para posicionar la agenda indígena, la forma de elección del puesto no siempre respeta los mecanismos propios de las organizaciones indígenas ni la mera creación de la instancia garantiza su funcionamiento.

Puede notarse que esta acción política de las organizaciones indígenas de la selva central en el caso estudiado se vincula a un movimiento mayor en América Latina que se legitima a partir de la entrada en vigencia del Convenio 169 de la OIT hace más de dos décadas. La conexión con las plataformas regionales dotó de herramientas políticas y técnicas a líderes de organizaciones indígenas para iniciar la búsqueda de reivindicación de los derechos a la participación, la autodeterminación e implementación de mecanismos interculturales. Es en estos derechos donde se encuentra el fundamento de la ***institucionalidad estatal indígena***, pues se trata de establecer mecanismos para la efectiva participación

de los pueblos indígenas en asuntos públicos y en la toma de decisiones en asuntos que los involucre. Así, amparados en los diversos derechos consagrados en normas nacionales e internacionales, de los cuales se apropian, y articulados en una plataforma nacional y regional, los líderes de organizaciones indígenas iniciaron acciones de incidencias en distintos niveles de gobierno.

Sobre el avance en el ejercicio de las funciones asignadas en gerencias y sub-gerencias de pueblos originarios

En segundo lugar, las funciones asignadas a las instancias de asuntos indígenas creadas giraron en torno a cinco grandes ejes: 1) promoción de derechos, 2) asesoría y canalización permanente ante otros actores, 3) elaboración y opinión ante propuestas, 4) ejecución de proyectos específicos y 5) generación de vínculos y espacios de diálogo. Sin embargo, a pesar de las carencias en sistemas de agua, saneamiento, infraestructura, salud y educación; el ejercicio de dichas funciones se realizó de forma progresiva. De la mera canalización de propuestas y demandas dentro del gobierno local y gracias a la dotación de mayores recursos y autonomía, se consolidan 1) la elaboración de diagnósticos de las comunidades de su jurisdicción, 2) la planificación y elaboración de presupuesto, que demandó la apropiación de herramientas de gestión municipal y planificación, 3) la intermediación entre las comunidades indígenas y los gobiernos locales para asistir, observar, opinar y mediar.

En las tres funciones mencionadas resulta central el **enfoque intercultural** que toma como centro a la población indígena en una sociedad culturalmente diversa. En dicha situación se hace necesario construir relaciones de confianza, diálogo y debate horizontal, la generación de mutuos aprendizajes, la cooperación, la convivencia pacífica, el derecho a la identidad y el derecho a reproducir libremente sus expresiones socio-culturales, sus formas de vida y sus tradiciones (Fuller, 2002, 11). De este modo, se está impulsando, a pesar de algunas resistencias, la búsqueda de equidad de estos grupos étnicos históricamente excluidos al diagnosticar su situación, al poder contar con recursos destinados a su desarrollo y al existir un nexo intermediador entre estos y el Estado. Esto supone un intento de ruptura con una situación desfavorecida

que proviene de complejos procesos sociales e históricos de hace más de 500 años (CEPAL 2014: 5).

Sobre las limitaciones y posibilidades que presentan las gerencias y subgerencias de los municipios de Río Negro, Río Tambo y Satipo

En tercer lugar, las gerencias y subgerencias para asuntos indígenas se enfrentan a 1) insuficientes recursos financieros, humanos y de equipamiento para un adecuado funcionamiento, 2) el desconocimiento de la realidad de las comunidades por parte de la mayoría de servidores y funcionarios no indígenas, la difícil accesibilidad y la mirada asistencialista y discriminatoria; y, 3) las altas expectativas de solución a las brechas de acceso a servicios e infraestructura padecidas por las comunidades indígenas y difícilmente alcanzables de inmediato por las instancias. Sin embargo, éstas vienen jugando un rol central en la relación municipio-comunidad indígena ya que permiten 1) una mayor confianza y cercanía al atender en el mismo idioma, lo cual aporta a abrir espacios de diálogo horizontal y de coordinación con los gobiernos locales, 2) permiten el paso de una mirada asistencialista a una de gestión del desarrollo que involucra la elaboración de diagnósticos, la planificación de acciones y el enfoque intercultural y 3) constituir un espacio político ganado a escala local, con representatividad y crecientes recursos.

A pesar de ello, se evidencia aún cómo el Estado continúa enfrentando dificultades, especialmente respecto al consenso político sobre el valor de la diversidad cultural y sobre la necesidad de la respuesta estatal a un país pluricultural, multilingüe y diverso. De momento, el gran factor de cambio sigue siendo la presión política de las organizaciones indígenas. Los casos estudiados representan una experiencia de particular importancia para la institucionalidad estatal indígena en el Perú, su desarrollo en un contexto local determinado nos plantea reflexiones importantes acerca de los retos que tiene el Estado para resolver los problemas estructurales de las comunidades indígenas y la necesaria la construcción de una institucionalidad estatal indígena que incorpore a los miembros de los pueblos indígenas y sus organizaciones en la gestión política local, respetando la diversidad cultural, generando espacios de diálogo horizontal y estableciendo espacios institucionales para la concertación.

5.2. RECOMENDACIONES

Sobre el proceso de gestación de las gerencias y sub-gerencias para pueblos indígenas de Río Negro, Río Tambo y Satipo

Teniendo como referencia las obligaciones del Estado que emanan del Convenio 169 de la OIT, de la Declaración de los Pueblos Indígenas y de las normas constitucionales que consagran los derechos a la participación, la autodeterminación e implementación de mecanismos interculturales; los gobiernos locales que cuentan con importante población indígena en su jurisdicción deben promover una estrecha relación con organizaciones indígenas y garantizar su representatividad en instancias de asuntos indígenas, un proceso de elección de acuerdo a sus propias costumbres y la capacitación para el manejo de herramientas de gestión pública.

Por su parte las organizaciones indígenas pueden continuar desarrollando acciones de incidencia con candidatos a gobiernos locales para la suscripción de acuerdos y post-electorales. Estos acuerdos han sido mecanismos decisivos en la creación de instancias para asuntos indígenas y la elevación de jerarquía de las mismas.

Sobre el avance en el ejercicio de las funciones asignadas en gerencias y sub-gerencias de pueblos originarios

En gobiernos locales con importante población indígena se deben crear instancias de asuntos indígenas y garantizar que cuenten con un nivel funcional que les permita contar con autonomía y recursos suficientes para atender necesidades de la población indígena. Si bien estas instancias tienen un margen limitado para resolver los problemas de brechas de inequidad de las comunidades indígenas, si es posible la construcción de una institucionalidad indígena estatal.

Asimismo, resulta importante promover la transversalización del enfoque intercultural en todas las instancias del gobierno local, a través del fortalecimiento de alianzas entre funcionarios indígenas y funcionarios no

indígenas. Por otra parte, el apoyo político y técnico por parte del municipio a la instancia de asuntos indígenas posibilita pasar de una mirada asistencialista a una mirada de desarrollo de los pueblos indígenas.

Sobre las limitaciones y posibilidades que presentan las gerencias y subgerencias de los municipios de Río Negro, Río Tambo y Satipo

Es indispensable promover una estrecha relación entre el gobierno local y las organizaciones indígenas quienes dan respaldo y legitimidad a los funcionarios de las instancias de asuntos indígenas. Asimismo, estas últimas son centrales para canalizar las necesidades de las comunidades y priorizar asuntos de la agenda indígena, de tal manera que éstos puedan ser gestionados a través de los gobiernos locales.

Del mismo modo se deben generar vínculos entre gobiernos locales con sectores estatales de nivel central a través del Vice-ministerio de Interculturalidad-Ministerio de Cultura¹¹el cuál debe estar en coordinación intergubernamental con los gobiernos regionales y éste a su vez con gobiernos locales.

¹¹ ROF Ministerio de Cultura

BIBLIOGRAFÍA

ABANTO, Alicia

2010 *“La institucionalidad indígena en el Perú”*. Revista Argumentos, año 5, n.º 3. pp. 1-8. Consulta: enero 2017

<https://argumentos-historico.iep.org.pe/wp-content/uploads/2014/07/abanto.pdf>

ALZA, Carlos y Gustavo Zambrano

2014 *“Pueblos indígenas y establecimiento de agenda. Cambios en la estructura organizacional en el Estado peruano (2000-2011)”*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas / Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

1993 Constitución Política del Perú

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL-CELADE)

2014 *Síntesis: Los pueblos indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*. Santiago de Chile: Naciones Unidas

CORREA, Norma

2011 *Interculturalidad y Políticas Públicas: Una Agenda al 2016*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú / Consorcio de Investigación Económica y Social.

DE LA PEÑA

2015 *Ciudadanía Étnica: Un modelo pertinente para América Latina*. En Barbara Potthast y otros (editores). *Dinámicas De inclusión y exclusión en América Latina: conceptos y prácticas de etnicidad, ciudadanía y pertenencia*. Vervuert: Iberoamericana

DEL ALCAZAR, Martín

2003 *Ciudadanía multicultural o ciudadanía indígena: Hacia una concepción de ciudadanía diferenciada*. En: Nila Vigil y Roberto Zariquiey (editores). *Ciudadanías Inconclusas. El ejercicio de los derechos en sociedades asimétricas*. Lima: Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ) / Pontificia Universidad Católica del Perú. Departamento de Humanidades.

DIETZ, Gunther

2011 *Comunidad e Interculturalidad entre lo propio y lo ajeno. Hacia una gramática de la diversidad*. Versión resumida de la conferencia “El multiculturalismo como base de la educación intercultural: el debate mexicano en perspectiva comparada”. Presentada en el Seminario de Investigación: “Política, Educación e Interculturalidad” (CRIM/UNAM). Cuernavaca, Morelos febrero 2011.

FULLER, Norma (Ed.)

2002 *Interculturalidad y Política: Desafíos y Posibilidades*. Lima: Red para el desarrollo de las ciencias sociales en el Perú / Pontificia Universidad Católica del Perú / Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico / Instituto de Estudios Peruanos.

HALLAZI, Luis,

2019 *Pueblos Indígenas e interculturalidad en el Perú*, Revista SER, agosto.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)

2009a *Censos Nacionales 2007: XI Censo de Población y VI de Vivienda*. Resumen Ejecutivo. Resultados definitivos de la comunidades indígenas. Lima, enero 2009. Consulta: octubre 2019

https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib0789/Libro.pdf

2009b *“Perfil: sociodemográfico del departamento de Junín”*. Capítulo 1: características de la población. Consulta: enero 2017

<http://proyectos.inei.gob.pe/web/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0838/libro21/cap01.pdf>

2010 *“Perú: Análisis etnosociodemográfico de las comunidades nativas de la amazonía, 1993-2007”*. Colección análisis de resultados censos 2007. Consulta en línea: enero 2017

<http://proyectos.inei.gob.pe/web/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0902/Libro.pdf>

2017 *Informe Técnico: Evolución de la Pobreza Monetaria 2007-2016*. Consulta: Octubre 2019

https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1425/

KYMLICKA, Will,

1996 *Ciudadanía Multicultural, Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Barcelona, Ediciones Paidós, 304, 1996.

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE RIO NEGRO (MDRN)

2011 *Subgerencia de Desarrollo del Pueblo Asháninka (SGDPA) – Río Negro, Distrito intercultural*. MDRN Año V/Edición N°1. Satipo-Junín-Perú.

MINISTERIO DE CULTURA

2012a *Base de Datos de Pueblos Indígenas (BDPI)*. Consulta: noviembre 2019

<https://bdpi.cultura.gob.pe/>

2012b *Decreto Supremo N°001-2012-MC*. Reglamento de la Ley 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Lima 3 de abril de 2012. Consulta: setiembre 2019.

<http://consultaprevia.cultura.gob.pe/wp-content/uploads/2014/11/Reglamento-de-la-Ley-N---29785-Decreto-Supremo-N---001-2012-MC.pdf>

OLIVÉ, León,

2008 *Interculturalismo y justicia social Autonomía e identidad cultural en la era de la globalización*, México, UNAM.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU)

1989 *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales*

2004 *Declaración de Brasilia*: Fondo Indígena. Consulta: 8 de enero de 2019

<http://www.libertadciudadana.org/archivos/Biblioteca%20Virtual/Documentos%20Informes%20Indigenas/Documentos%20Internacionales/Declaracion%20de%20los%20Pueblos%20Indigenas/Declaracion%20Brasilia%202004.pdf>

OXFAM

2010 *Informe Perú 2009-2010. Pobreza, Desigualdad y Desarrollo en el Perú*. Lima: Oxfam Perú

PANIKKAR, Raimon,

2002 *El discurso intercultural*, Madrid: Biblioteca Nueva.

STAVENGHAGEN, Rodolfo,

1992 *Los derechos de los indígenas: algunos problemas conceptuales*. En *Revista Nueva Antropología*, Volumen XIII, Nro. 43. México. Pag. 83-99
Consulta: octubre 2016

<http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/nuant/cont/43/pr/pr9.pdf>

TUBINO, Fidel

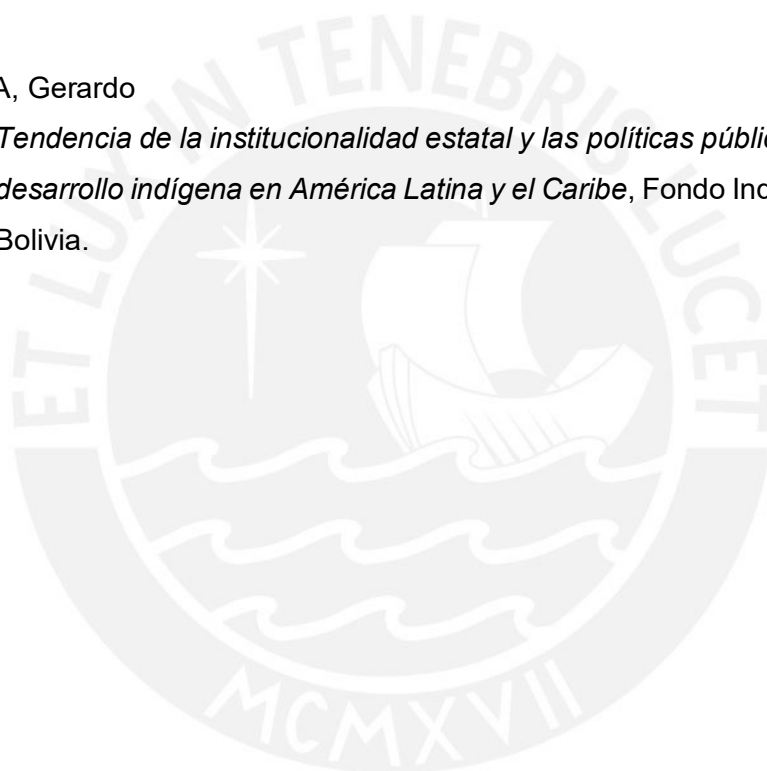
2015 *La interculturalidad en cuestión*, Fondo Editorial PUCP, Lima.

VILLORO, Luis,

1999 *Estado plural, pluralidad de culturas*, México DF, Fondo de Cultura Económica.

ZUÑIGA, Gerardo

2007 *Tendencia de la institucionalidad estatal y las políticas públicas respecto al desarrollo indígena en América Latina y el Caribe*, Fondo Indígena, La Paz, Bolivia.



ANEXOS

ANEXO 1 INSTITUCIONES ESTATALES EN MATERIA INDÍGENA EN EL PERÚ DURANTE LA REPÚBLICA	
Año	Presupuesto establecido por Ley
1921	Sección asuntos indígenas dentro el Ministerio de Fomento
1929	Dirección de Educación Indígena. Ministerio de Educación
1935	Consejo Superior de Asuntos indígenas
1937	Ministerio de Salud Pública, Trabajo y Previsión Social
1941	Procuraduría Gratuita de Asuntos Indígenas. Oficina dentro de Salud Pública, Trabajo y previsión Social.
1942	La Corporación Peruana del Amazonas y la Dirección de Asuntos Orientales. Colonización y terrenos de Oriente. Ministerio de Agricultura.
1944	Oficina de Migración de colonos Indígenas de Puno. Dependiente de la Dirección de asuntos orientales, Colonización y terrenos de oriente del ministerio de Agricultura, luego Ministerio de Fomento.
1946-1996	Instituto indigenista peruano
1946	Instituto para el fomento de las Artes Manuales y el departamento Nacional de Fomento de la Pequeña Industria. Ministerio de Fomento.
1949-1965	Ministerio de trabajo y Asuntos Indígenas Sección Asuntos Indígenas

Fuente: ALZA, Carlos y Gustavo Zambrano. *"Pueblos indígenas y establecimiento de agenda. Cambios en la estructura organizacional en el Estado peruano (2000-2011)"*. 2014 Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas / Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales [CUADRO] Elaboración propia y recuperado en parte de Pedro Castillo et al. (2010:41).

1965-1971	Ministerio de Trabajo y Comunidades (Antes ministerio de trabajo y asuntos indígenas)
1965	Consejo Nacional de desarrollo Comunal dependiente del ministerio de Trabajo y Asuntos Indígenas.
1987	Instituto Nacional de Desarrollo de Comunidades Campesinas INDECC
1997-1998	Unidad de programas para poblaciones Indígenas (UPPI) Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano.
1998-2003	Secretaria Técnica de Asuntos indígenas (SETAI). Ministerio de Promoción y la Mujer y Desarrollo Humano,
1998-2001	Comisión de Asuntos Indígenas. Ministerio de la Mujer y Desarrollo Humano.
2001-2005	Comisión Nacional de los Pueblos Andinos y Amazónicos (CONAPA). Presidencia del Consejo de Ministros.
2005-2007	Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Originarios y Afroperuanos (INDEPA) Organismos Público Descentralizado (OPD)
2007	Dirección General de Desarrollo de los Pueblos Originarios y Afroperuanos (DGPOA) del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES)
2007-2009	INDEPA Organismos Publico Ejecutor (OPE) adscrito al MIMDES
2009	INDEPA Organismos Técnico Especializado (OTE) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)
2009	Viceministerio de Interculturalidad en el Ministerio de Cultura

Fuente: ALZA, Carlos y Gustavo Zambrano. *“Pueblos indígenas y establecimiento de agenda. Cambios en la estructura organizacional en el Estado peruano (2000-2011)”*. 2014 Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas / Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales [CUADRO] Elaboración propia y recuperado en parte de Pedro Castillo et al. (2010:41).

ANEXO 2 PERSONAS ENTREVISTADAS

Nro	Codigo	Caso	Fecha de Entrevista	Lugar de Entrevista	Sexo	Etnia	Rol/Cargo	Lugar de residencia
1	RN1	Río Negro	11.10.2016	Atalaya	M	Asháninka	Sociólogo, Técnico de URPIA	Satipo
2	RN2	Río Negro	12.10.2016	Atalaya	M	Asháninka	Primer sub gerente Río Negro (2007-2015)	Comunidad Nativa IMPITATO-Pichanaki
3	RN3	Río Negro/Satipo	25.10.2016	Satipo	M	Asháninka	Regidor indígena Ashaninka. Presidente de FECONABAP	Satipo
4	RN4	Río Negro	26.10.2016	Arizona Portillo	M	Asháninka	Presidente de la Organización de Comunidades Ashánikas de Río Negro (OCAR)	Río Negro
5	RN5	Río Negro	26.10.2016	Río Negro	M	Asháninka	Equipo Técnico de la sub gerencia de pueblos indígenas, educación y salud. Municipalidad distrital de Río Negro	Río Negro
6	RN6	Río Negro	26.10.2016	C.N Atahualpa	M	Asháninka	Tesorero de la Central de Comunidades Nativas de la Selva Central (CECONSEC)	Satipo
7	RN7	Río Negro	27.10.2016	Satipo	M	Asháninka	Presidente de la Federación Campa Asháninka del Distrito de Río Negro- FECONACA	Río Negro
8	RN8	Río Negro	28.10.2016	Río Negro	F	Asháninka	Sub gerente de Desarrollo del Pueblo asháninka: Municipalidad de Río Negro	Río Negro

ANEXO 2 PERSONAS ENTREVISTADAS

Nro	Codigo	Caso	Fecha de Entrevista	Lugar de Entrevista	Sexo	Etnia	Rol/Cargo	Lugar de residencia
9	S1	Satipo	13.10.2016	Atalaya	M	Asháninka	Presidente del Consejo de Comunidades Asháninka del Valle Marianquiari (CONAVAM-SAT)	Valle Marianquiari
10	S2	Satipo	25.10.2016	Satipo	M	Asháninka	Sub-gerente de Pueblos Originarios Municipalidad Provincial de Satipo	Satipo
11	S3	Satipo	27.10.2016	Satipo	F	Asháninka	Presidenta de FREMANK	Río Tambo
12	S4	Satipo	28.10.2016	Satipo	M	Nomatshigen ga	Presidente de CONOAP	
13	S5	Satipo	26.10.2016	CN. Cushiviani	M	Asháninka	Presidenta del Comité de Fondo Rotatorio-FREMANK	Satipo
14	RT1	Río Tambo	11.10.2016	Satipo	M	Asháninka	Gerente de pueblos Indígenas de Río Tambo	Río Tambo
15	RT2	Río Tambo	25.10.2016	Satipo		Yine-Yane,	Asesor Legal de la Gerencia de pueblos indígenas amazónicos de la municipalidad distrital de Río Tambo	Río Tambo
16	RTG1	Río Tambo	24.10.2016	Río Tambo	M	Asháninka	Teniente alcalde	Río Tambo
17	RTG1	Río Tambo	24.10.2016	Río Tambo	F		Regidora	Río Tambo
18	RTG1	Río Tambo	24.10.2016	Río Tambo	F		Regidora	Río Tambo

ANEXO 2 PERSONAS ENTREVISTADAS

Nro	Codigo	Caso	Fecha de Entrevista	Lugar de Entrevista	Sexo	Etnia	Rol/Cargo	Lugar de residencia
19	RTG1	Río Tambo	24.10.2016	Río Tambo	M	Asháninka	Regidor-asháninka	Río Tambo
20	RTG1	Río Tambo	24.10.2016	Río Tambo	M	Asháninka	Regidor-asháninka	Río Tambo
21	RTG1	Río Tambo	24.10.2016	Río Tambo	M	Asháninka	Regidor-asháninka	Río Tambo
22	LM1	Mazamari	27.10.2016	Satipo	M	Asháninka	Presidente de la Organización de Comunidades Asháninkas de Mazamari - OCAM	Mazamari
23	LM2	Pangoa	28.10.2016	Satipo	M	Asháninka	Presidente de OCAREP	Pangoa

Fuente: Elaboración Propia (2019)

ANEXO 3

GUÍA DE ENTREVISTA PARA: GERENTES Y SUBGERENTES, EXPERTOS Y FUNCIONARIOS DE GOBIERNOS LOCALES

Primera Parte:

Sobre el rol de los actores involucrados en la implementación de las gerencias y Sub-Gerencias de pueblos originarios:

1.1 ¿Desde cuándo se inicia el trabajo de las Gerencias y Sub-Gerencias de pueblos originarios en su municipio?, *¿Qué motivó su implementación?*

1.2 ¿Quiénes han participado en la implementación de la gerencia o Sub-Gerencias? *Alcaldes, regidores, comunidades, líderes indígenas, ongs)*
¿Quiénes han tenido una mayor importancia?

1.3 ¿En la creación de Gerencias/Sub-gerencias han participado algunos asesores de ONGS?, *¿Cómo ha sido su participación? ¿Por qué?*

1.4 ¿Cómo era la relación entre los municipios y las comunidades de pueblos originarios antes de la existencia de las gerencias y sub-gerencias? *¿Por qué?*

1.5 ¿Cree que ha mejorado la relación entre los municipios y las comunidades de pueblos originarios con la existencia de las gerencias y sub-gerencias?, *¿De qué manera? ¿Por qué?*

1.6 ¿Qué rol vienen cumpliendo las mujeres indígenas?, *¿Cómo se ha generado una mayor participación?, ¿Cuál es su aporte específico?, ¿Cree que está cambiando el rol de las mujeres en las comunidades?*

Segunda Parte:

Sobre el desempeño de las Gerencias/Sub-Gerencias y si responde a las necesidades y expectativas de los pueblos originarios:

2.1 ¿Cómo cree usted que los funcionarios de las municipalidades ven a los gerentes/subgerentes de pueblos indígenas?, ¿Qué cree que piensan ellos de pueblos originarios en Satipo?

2.2 ¿Cómo ven los gerentes/subgerentes de pueblos originarios a los funcionarios de las municipalidades con los que trabajan cada día, qué piensan de ellos?

2.3 ¿Cuáles son las necesidades y expectativas de los pueblos originarios respecto a los gobiernos locales?

2.4 ¿Cómo han ido respondiendo los gobiernos locales a las necesidades y expectativas de los pueblos originarios? ¿Por qué?

2.5 ¿Cuáles son las necesidades y expectativas específicas de los pueblos originarios respecto al funcionamiento de las gerencias/subgerencias?

2.6 ¿Cuáles son las necesidades y expectativas de los funcionarios públicos de las municipalidades respecto al funcionamiento de las gerencias/subgerencias?

Tercera Parte

Sobre funciones asignadas y asignación de recursos:

3.1 Más allá de lo establecido en las normas, ¿Qué rol vienen cumpliendo las gerencias/subgerencias de pueblos originarios?

3.2 ¿Cuál es el rol que vienen desempeñando los gerentes y subgerentes?

3.3 ¿Qué nivel de toma de decisiones tienen los gerentes y subgerentes? ¿Por qué?

3.4 ¿Cuál es el sistema de elección de Gerentes/Subgerentes?

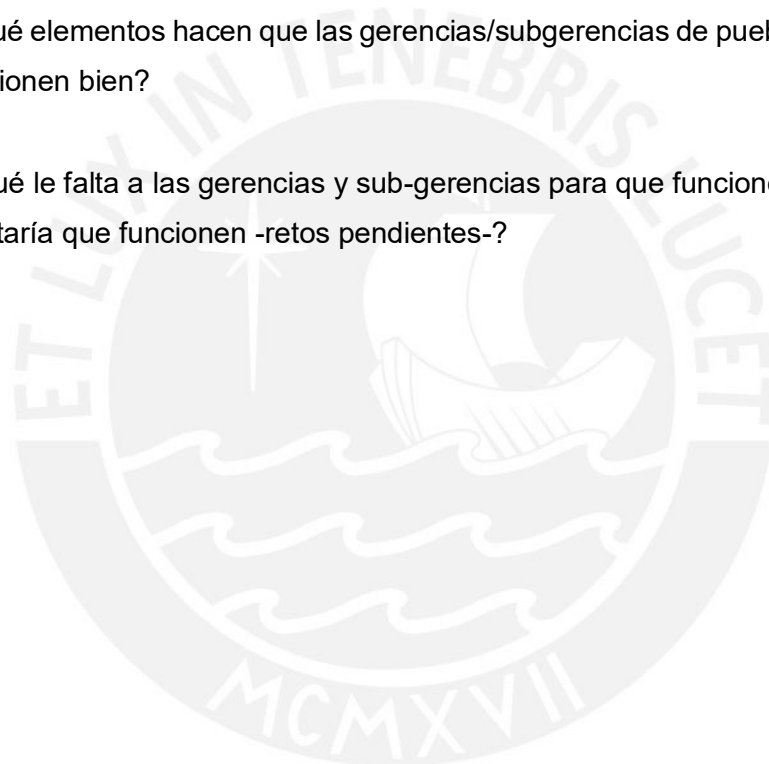
3.5 ¿Cómo cree que debería ser la elección de gerentes y sub-gerentes?

3.6 ¿Los Gerentes y Subgerentes tienen un nivel de representatividad respecto a sus comunidades, son elegidos por sus comunidades?

3.7 ¿Qué elementos contribuyen a que las gerencias/subgerencias de pueblos originarios funcionen bien?

3.8 ¿Qué elementos hacen que las gerencias/subgerencias de pueblos originarios no funcionen bien?

3.9 ¿Qué le falta a las gerencias y sub-gerencias para que funcionen mejor/cómo les gustaría que funcionen -retos pendientes-?



GUÍA DE PREGUNTAS PARA LÍDERES/LIDERESAS DE ORGANIZACIONES INDÍGENAS

Primera parte:

Sobre el rol de los actores involucrados en la implementación de las gerencias y Sub-Gerencias de pueblos originarios:

1.1 ¿Desde cuándo se inicia el trabajo de las Gerencias y Sub-Gerencias de pueblos originarios en su municipio?, *¿Qué motivó su implementación?*

1.2 ¿Quiénes han participado en la implementación de las gerencia o Sub-Gerencias? *(Alcaldes, regidores, comunidades, líderes indígenas, ongs)*
¿Quiénes han tenido una mayor importancia y por qué?

1.3 ¿En la creación de Gerencias/Sub-gerencias han participado algunos asesores de ONGS?, *¿Cómo ha sido su participación?*

1.4 ¿Cómo era la relación entre los municipios y las comunidades de pueblos originarios antes de la existencia de las gerencias y sub-gerencias?

1.5 ¿Cree que ha mejorado la relación entre los municipios y las comunidades de pueblos originarios con la existencia de las gerencias y sub-gerencias?, *¿De qué manera? ¿Por qué?*

1.6 ¿Qué rol vienen cumpliendo las mujeres indígenas?, *¿Cómo se ha generado una mayor participación?, ¿Cuál es su aporte específico?, ¿Cree que está cambiando el rol de las mujeres en las comunidades?*

Segunda Parte:

Sobre el desempeño de las Gerencias/Sub-Gerencias y si responde a las necesidades y expectativas de los pueblos originarios:

2.1 ¿Cuáles son las necesidades y expectativas de los pueblos originarios respecto a los gobiernos locales?

2.2 ¿Cómo han ido respondiendo los gobiernos locales a las necesidades y expectativas de los pueblos originarios?

2.3 ¿Cómo ve el funcionamiento de las gerencias/subgerencias?

2.4 ¿Cuáles son las necesidades y expectativas de los funcionarios públicos de las municipalidades respecto al funcionamiento de las gerencias/subgerencias?

Tercera Parte:

Sobre funciones asignadas y asignación de recursos:

3.1 ¿Cómo vienen funcionando las gerencias/subgerencias de pueblos originarios?,

3.2 ¿Cuál es el sistema de elección de Gerentes/Subgerentes?

3.3 ¿Cómo cree que debería elegirse a los Gerentes y sub-gerentes?

3.4 ¿Ustedes consideran que los Gerentes y Subgerentes representan a sus comunidades?, ¿Por qué?

3.5 ¿Qué cosas positivas ve en las gerencias y sub-gerencias?

3.6 ¿Qué problemas tienen las gerencias actualmente?

3.7 ¿Qué le falta a las gerencias y sub-gerencias para que funcionen mejor -retos pendientes-?, ¿Cómo creen que deberían funcionar?

ANEXO 4 COLUMNA VERTEBRAL CON VARIABLES E INDICADORES

Pregunta General	Objetivos Específicos	Preguntas Específicas	Variables	Indicadores
<p>¿Qué límites y posibilidades enfrenta la instauración de gerencias y subgerencias de pueblos indígenas en municipios de los distritos de Río Negro, la provincia de Satipo y Río Tambo?</p>	<p>Describir de qué manera se dio el proceso de gestación de las gerencias y subgerencias para pueblos indígenas de Río Negro, Río Tambo y Satipo</p>	<p>PE1 ¿De qué manera se dio el proceso de gestación de las gerencias y subgerencias para pueblos indígenas de Río Negro, Río Tambo y Satipo?</p>	<p>Proceso de gestación de las gerencias y subgerencias - Momento 1 pre-electoral</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Fecha de inicio de la incidencia - Motivaciones para generar la instauración de instancias de asuntos indígenas - Tipo de actores que han participado en la gestación de instancias de asuntos indígenas - Opinión sobre la relación entre pueblos indígenas y gobiernos locales
			<p>Proceso de gestación de las gerencias y subgerencias - Momento 2 post-electoral</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Tipo de actores que han participado en la gestación de instancias de asuntos indígenas - Tipo de elección de responsable de gerencias y subgerencia - Opinión sobre el tipo de elección de responsable de gerencias y subgerencia - Opinión sobre los retos pendientes de las gerencias y subgerencias
			<p>Declaraciones sobre el ejercicio de las funciones de las instancias</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Opinión sobre el grado de la representación - Nivel de autonomía en la toma de decisiones por el gerente o subgerente Opinión sobre el funcionamiento de las gerencias y subgerencias

ANEXO 4 COLUMNA VERTEBRAL CON VARIABLES E INDICADORES

Pregunta General	Objetivos Específicos	Preguntas Específicas	Variables	Indicadores			
Fuente: Elaboración Propia (2019)				- Opinión sobre el grado de respuesta de las gerencias y subgerencias a las necesidades - Nivel de posibilidades de gestión en las instancias de asuntos indígenas			
		PE3 ¿Qué limitaciones y posibilidades presentan las Gerencias y sub-Gerencias de los municipios de Río Negro, Río Tambo y Satipo, desde la perspectiva de sus líderes?	Expectativas de los pueblos originarios	- Opinión sobre expectativas de los pueblos originarios respecto a los gobiernos locales - Nivel de jerarquía, autonomía y recursos de la instancia de asuntos indígenas - Grado de respuesta que se espera de la instancia de asuntos indígenas y del gobierno local			
			Percepción de los pueblos originarios sobre el desempeño de gerencias y subgerencias	- Opinión sobre el funcionamiento de gerencias y subgerencias - Nivel de respuesta a las necesidades - Tipo de respuesta a sus necesidades			
			Factores que condicionan y posibilitan el mejor funcionamiento de las gerencias y sub-gerencias	- Opinión sobre aspectos positivos de la gerencias y subgerencias - Opinión sobre problemas que enfrentan la gerencias y subgerencias - Opinión sobre los retos pendientes de las gerencias y subgerencias			
			PE1 ¿De qué manera se dio el proceso de gestación de las	Proceso de gestación de las gerencias y sub gerencias -	- Fecha de inicio de la incidencia - Motivaciones para generar la instauración de	Líderes de organizaciones indígenas con amplia	

ANEXO 4 COLUMNA VERTEBRAL CON VARIABLES E INDICADORES

Pregunta General	Objetivos Específicos	Preguntas Específicas	Variables	Indicadores
gerencias y sub-gerencias para pueblos indígenas de Río Negro, Río Tambo y Satipo?	<u>Momento 1 pre-electoral</u>	instancias de asuntos indígenas - Tipo de actores que han participado en la gestación de instancias de asuntos indígenas - Opinión sobre la relación entre pueblos indígenas y gobiernos locales	trayectoria, gerentes, sugerentes, servidores y funcionarios indígenas	Entrevista a profundidad semi-estructurada a líderes de organizaciones indígenas, servidores y funcionarios indígenas
	Proceso de gestación de las gerencias y sub gerencias - <u>Momento 2 post-electoral</u>	- Tipo de actores que han participado en la gestación de instancias de asuntos indígenas - Tipo de elección de responsable de gerencias y subgerencia - Opinión sobre el tipo de elección de responsable de gerencias y subgerencia	Líderes de organizaciones indígenas con amplia trayectoria, gerentes, sugerentes, servidores y funcionarios indígenas	Entrevista a profundidad semi-estructurada a líderes de organizaciones indígenas, servidores y funcionarios indígenas
PE2 ¿Qué avances en el ejercicio de las funciones asignadas tuvieron las gerencias y sub-gerencias de	Necesidades de los pueblos originarios, según reportan los líderes	- Opinión sobre necesidades de los pueblos originarios respecto a los gobiernos locales - Nivel de urgencia en las necesidades de los pueblos indígenas	Líderes de organizaciones indígenas con amplia trayectoria, gerentes, sugerentes, servidores y funcionarios indígenas	Entrevista a profundidad semi-estructurada a líderes de organizaciones indígenas, servidores y funcionarios indígenas

ANEXO 4 COLUMNA VERTEBRAL CON VARIABLES E INDICADORES

Pregunta General	Objetivos Específicos	Preguntas Específicas	Variables	Indicadores
pueblos originarios?				
	Funciones asignadas en los ROF	<ul style="list-style-type: none"> - Tipos de necesidades reconocidas por los pueblos indígenas - Tipo de funciones asignadas en normas. - Nivel de jerarquía de la instancia para asuntos indígenas en las normas 	Líderes de organizaciones indígenas con amplia trayectoria, gerentes, subgerentes, servidores y funcionarios indígenas	Entrevista a profundidad semi-estructurada a líderes de organizaciones indígenas, servidores y funcionarios indígenas
	Declaraciones sobre el ejercicio de las funciones de las instancias	<ul style="list-style-type: none"> - Opinión sobre el grado de la representación - Nivel de autonomía en la toma de decisiones por el gerente o subgerente Opinión sobre el funcionamiento de las gerencias y subgerencias - Opinión sobre el grado de respuesta de las gerencias y subgerencias a las necesidades - Nivel de posibilidades de gestión en las instancias de asuntos indígenas 	Líderes de organizaciones indígenas con amplia trayectoria, gerentes, subgerentes, servidores y funcionarios indígenas	Entrevista a profundidad semi-estructurada a líderes de organizaciones indígenas, servidores y funcionarios indígenas

Fuente: Elaboración Propia (2019)

ANEXO 4 COLUMNA VERTEBRAL CON VARIABLES E INDICADORES

Pregunta General	Objetivos Específicos	Preguntas Específicas	Variables	Indicadores
PE3 ¿Qué limitaciones y posibilidades presentan las Gerencias y sub-Gerencias de municipios de Río Negro, Río Tambo y Satipo, desde la perspectiva de sus líderes?	Expectativas de los pueblos originarios	- Opinión sobre expectativas de los pueblos originarios respecto a los gobiernos locales	Líderes de organizaciones indígenas con amplia trayectoria, gerentes, supergerentes, servidores y funcionarios indígenas	Entrevista a profundidad semi-estructurada a líderes de organizaciones indígenas, servidores y funcionarios indígenas
		- Nivel de jerarquía, autonomía y recursos de la instancia de asuntos indígenas		
		- Grado de respuesta que se espera de la instancia de asuntos indígenas y del gobierno local		
	Percepción de los pueblos originarios sobre el desempeño de gerencias y subgerencias	- Opinión sobre el funcionamiento de gerencias y subgerencias	Líderes de organizaciones indígenas con amplia trayectoria, gerentes, supergerentes, servidores y funcionarios indígenas	Entrevista a profundidad semi-estructurada a líderes de organizaciones indígenas, servidores y funcionarios indígenas
		- Nivel de respuesta a las necesidades		
		- Tipo de respuesta a sus necesidades		
	Factores que condicionan y posibilitan el mejor funcionamiento de las gerencias y sub-gerencias	- Opinión sobre aspectos positivos de la gerencias y subgerencias	Líderes de organizaciones indígenas con amplia trayectoria, gerentes, supergerentes, servidores y funcionarios indígenas	Entrevista a profundidad semi-estructurada a líderes de organizaciones indígenas, servidores y funcionarios indígenas
		- Opinión sobre problemas que enfrentan la gerencias y subgerencias		

ANEXO 4 COLUMNA VERTEBRAL CON VARIABLES E INDICADORES				
Pregunta General	Objetivos Específicos	Preguntas Específicas	Variables	Indicadores
		- Opinión sobre los retos pendientes de las gerencias y subgerencias		

Fuente: Elaboración Propia (2019)



ANEXO 5

REGLAMENTOS DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES

Municipalidad distrital de Río Negro, en el año 2016 se encontraba vigente la Sub Gerencia de Desarrollo del Pueblo Asháninka (SGDPA), como un órgano de línea que depende funcional y administrativamente de la Gerencia de Desarrollo Humano y Social de la municipalidad distrital de Río Negro. Las principales funciones de esta sub-gerencia a nivel normativo son las siguientes:

1. Participar en la formulación, ejecución y evaluación de un plan de actividades, proyectos y la memoria de la gestión institucional.
2. Implementar estrategias y lineamientos que permitan desarrollar actividades y proyectos enmarcados en las prácticas culturales.
3. Emitir opiniones a favor del pueblo asháninka en sesiones del Concejo municipal e integrar el equipo técnico del presupuesto participativo.
4. Proponer ordenanzas municipales.
5. Fomentar la participación de líderes comunales, organizaciones e instituciones en actividades que fortalezcan la cultura territorio y los recursos naturales.
6. Proponer la suscripción de convenios con ONGS, financieras, instituciones públicas, universidades, para la implementación de proyectos que fomenten el respeto a la cultura y el bienestar del pueblo asháninka.
7. Promover la implementación de actividades de generación de recursos económicos, que sean compatibles con la cultura del pueblo asháninka: crianza de peces, artesanía, sistemas agroforestales, turismo, etc.
8. Recuperar y fortalecer el territorio del pueblo asháninka.
9. Promover el uso adecuado de los espacios territoriales y la conservación de recursos naturales (agua, flora, fauna, etc).

Municipalidad distrital de Río Tambo, mediante Ordenanza Municipal 09-2015/MDRT, ha sido creada la Gerencia de Pueblos Indígenas Amazónicos (GPIA), que cuenta con dos áreas:

1. La división de asuntos interculturales y consulta previa.
2. La división de gobernabilidad y territorio.

Las principales funciones asignadas a la GPIA a nivel normativo son las siguientes:

1. Promover, reconocer y garantizar los derechos de los pueblos indígenas en el marco del Convenio 169 OIT y de la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.
2. Mejorar las condiciones de vida de las comunidades y pueblos indígenas desde un enfoque intercultural respecto a infraestructura productiva, educación, comunicación justicia, vivienda, fortalecimiento social y comunitario, y desarrollo económico y humano.
3. Ubicar, empadronar y formalizar la participación de comunidades nativas del distrito, realizar acciones concertadas con el gobierno local.
4. Asesorar, capacitar y orientar a los jefes, líderes, dirigentes de base, en la generación de competencias que permitan obtener mayores y mejores resultados.
5. Elaborar, consolidar y actualizar la base de datos oficial de pueblos indígenas.
6. Solicitar opinión previa favorable al Vice Ministerio de Interculturalidad para llevar a cabo procesos de consulta previa.
7. Elaborar informes técnicos cuando se encuentren involucrados pueblos indígenas en propuestas de planes o programas.
8. Participar en sesiones de consejo cuando se trate de temas relacionados con comunidades indígenas.
9. Coordinar con las distintas gerencias cuando se quiera implementar programas o proyectos en las comunidades.

Cabe mencionar que a nivel normativo tanto la división de asuntos interculturales y consulta previa, como la división de gobernabilidad y territorio, tienen asignadas funciones específicas que se derivan de las funciones generales mencionadas en el ítem anterior.

Municipalidad provincial de Satipo, mediante la Ordenanza Municipal N° 004-2016-CM/MPS, del 9 de febrero del 2016, se aprueba la nueva estructura orgánica, el reglamento de organización y funciones (ROF) y el cuadro para la asignación de personal de la municipalidad provincial de Satipo. En el artículo 191 del ROF, se establece la creación de la Gerencia de desarrollo de pueblos indígenas, como un órgano de línea de segundo nivel, que tienen como objetivo promover el desarrollo de los pueblos indígenas y sus organizaciones en la provincia de Satipo.

En el artículo 192 del ROF, se establece que la gerencia de desarrollo de pueblos indígenas tiene los siguientes órganos de tercer nivel:

1. La sub-gerencia de derechos e interculturalidad
2. La sub-gerencia de promoción e identidad cultural

En el artículo 193 del ROF se establecen las funciones generales de la gerencia de desarrollo de pueblos indígenas, a continuación se presenta un resumen de las mismas:

- 1) Conducir, proponer y asesorar al Gobierno Municipal cuando se trate de temas de desarrollo integral de los pueblos indígenas de la provincia de Satipo.
- 2) Contar con un plan estratégico y planes operativos anuales, en el marco del Plan de desarrollo concertado 2008-2021 de la municipalidad provincial de Satipo.
- 3) Fortalecer capacidades para la consulta previa y el desarrollo y promoción de las lenguas indígenas de la jurisdicción.
- 4) Acompañar a los pueblos indígenas en la protección y defensa de sus territorios, de acuerdo a la normativa regional y nacional vigentes.
- 5) Evaluar, canalizar y hacer el seguimiento respectivo de las propuestas presentadas por las organizaciones indígenas.
- 6) Participar en asambleas o congresos de las organizaciones indígenas que representan a las comunidades de la provincia de Satipo.

- 7) Coordinar con la oficina de gestión de proyectos, el financiamiento de actividades y la formulación de proyectos ante fuentes de cooperación y otras instancias del gobierno nacional y/o regional.
- 8) Generar espacios de diálogo entre autoridades y líderes indígenas, para generar propuestas frente a problemas que presenten las comunidades indígenas.

Asimismo, cabe mencionar que el ROF establece en sus artículos 195, 196, 197 y 198, funciones más detalladas y específicas para la sub-gerencia de derechos e interculturalidad como para la sub gerencia de promoción e identidad indígena.



ANEXO 6

ORGANIZACIONES INDÍGENAS AMAZÓNICAS AFILIADAS A AIDSESP	
ARPI-SC	Asociación Regional de Pueblos Indígenas de la Selva Central, es la organización regional que articula a las organizaciones a nivel local y las vincula con organizaciones de nivel nacional e internacional.
CECONSEC	Central de Comunidades Nativas de la Selva Central
KANUJA	Unión de Asháninkas y Nomatshiguengas del Valle de Pangoa
CARE	Central Asháninka del Río Ene
FECONABAP	Federación de Comunidades Nativas del Bajo Perené
OCAR	Organización de Comunidades Asháninkas del Río Ene
FARE	Federación Asháninka de Río Ene
ODPK	Organización de Desarrollo del Pueblo Kakinte
CONAVAM-SAT	Concejo de Comunidades Asháninkas del Valle de Marankiari

Fuente: Elaboración Propia (2019)

**ORGANIZACIONES INDÍGENAS AMAZÓNICAS AFILIADAS A CONAP
(CONFEDERACIÓN DE COMUNIDADES DE LA AMAZONÍA PERUANA)**

CONAP tiene representación regional a través de CONAP-SC y sus organizaciones regionales afiliadas son las siguientes:

ORGANIZACIONES INDÍGENAS AMAZÓNICAS AFILIADAS A CONAP (CONFEDERACIÓN DE COMUNIDADES DE LA AMAZONÍA PERUANA)	
CART	Central Asháninka de Río Tambo
OCAM	Organización de Comunidades Asháninkas de Mazamari
OCAREP	Organización de Comunidades Asháninkas del Río Ene-Pangoa
FECONACA	Federación de Comunidades Nativas Campa Asháninka
CONOAP	Consejo de la Nación Nomatsiguenga y Asháninka de Pangoa

Fuente: Elaboración Propia (2019)

OTRAS ORGANIZACIONES INDÍGENAS DE LA SELVA CENTRAL:	
FREMANK	Federación Regional de Mujeres Asháninkas, Nomatsiguengas y Kakintes de la Selva Central
AMABISEC	Asociación de Maestros Bilingües de la Selva Central

Fuente: Elaboración Propia (2019)