

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



“Problemas y limitaciones de la representación y la participación política indígena amazónica a nivel subnacional: Relación municipalidad-comunidad indígena en Ucayali”

**TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OBTENER EL GRADO ACADÉMICO
DE BACHILLER EN CIENCIAS SOCIALES CON MENCIÓN EN CIENCIA
POLÍTICA Y GOBIERNO PRESENTADO POR:**

Zelaya González, Gean Pierre Alonso

ASESOR

Aragón Trelles, Jorge

Tanaka Gondo, Ricardo Martín

Lima, 2021

RESUMEN

La representación y la participación política son parte de una dimensión muy importante de la democracia. La garantía y su efectividad en el ejercicio de la ciudadanía asegura, no solo un buen gobierno, sino también una mejora en la calidad de vida de las personas y el desarrollo del país. En ese sentido, las comunidades indígenas, a lo largo de varias décadas, han venido ejerciendo sus derechos y obligaciones como ciudadanos con el objetivo de proteger y promover sus intereses en la agenda nacional y las políticas del Estado entre grandes limitaciones y problemas que implican no solo su participación, sino también la representación sustantiva de este sector de la sociedad peruana. Además, si bien han tratado de organizarse en organizaciones indígenas con las que canalizan y protegen sus intereses, estas tienen poco impacto en la agenda nacional y las políticas públicas. Por lo anterior, el Estado intenta aumentar su participación y representación con la cuota nativa para que puedan tomar sus propias decisiones sobre los asuntos de la vida en sus comunidades desde un cargo dentro del Estado. No obstante, existen problemas de diseño e implementación de la cuota y los mecanismos de participación, así como también problemas estructurales e institucionales que no permiten una representación sustantiva y descriptiva y que, por el contrario, excluyen a la población nativa en la toma de decisiones. En este contexto, la política doméstica a nivel municipal, en distritos con mayoría indígena, se presenta como una dimensión dinámica de interés desde donde podremos observar con mayor detalle el cómo se desarrolla la representación y la participación política de los pueblos amazónicos.

Palabras clave: Pueblos amazónicos, municipalidades, representación y participación política.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

1	INTRODUCCIÓN.....	4
2	DESARROLLO DE LA REPRESENTACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN INDÍGENA EN EL PERÚ.....	7
2.1	ANÁLISIS DE LA RELACIÓN ESTADO-COMUNIDAD INDÍGENA: PERSPECTIVA TEÓRICA.....	7
2.2	REALIDAD POLÍTICA PERUANA Y DESARROLLO DEL MOVIMIENTO Y LOS PARTIDOS INDÍGENAS AMAZÓNICOS.....	9
2.3	ORGANIZACIONES INDÍGENAS INTERMEDIAS, ACCIÓN COLECTIVA Y PROBLEMAS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA.....	13
2.3.1	DEMOCRACIA, CIUDADANÍA IMAGINADA INDÍGENA Y PLANES DE VIDA.....	13
2.3.2	ORGANIZACIONES INTERMEDIAS, ACCIÓN COLECTIVA Y CONSTRUCCIÓN DE LIDERAZGOS INDÍGENAS.....	16
2.3.3	PERVERSIÓN DE LA CUOTA INDÍGENA Y DIAGNÓSTICO DE SU APLICACIÓN.....	22
2.3.4	DESARROLLO Y LIMITACIONES DE LA INSTITUCIONALIDAD INDÍGENA.....	25
2.4	MUNICIPALIDADES Y REPRESENTACIÓN LOCAL.....	28
2.4.1	GOBIERNOS LOCALES, PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y EJERCICIO DE PODER.....	28
2.4.2	MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA MUNICIPAL.....	31
3	CONCLUSIONES.....	33
4	BIBLIOGRAFÍA.....	35

1. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, las poblaciones indígenas amazónicas se han visto cada vez más envueltas y afectadas por los cambios en la política y la sociedad, así como también, el desarrollo económico del Perú en contraste con el abandono y exclusión que sufría esta región del país en los siglos pasados. En el actual contexto, las reformas institucionales y electorales, el conflicto armado interno, las migraciones masivas y las actividades de explotación de recursos por políticas neoliberales han resultado ser amenazas y problemas que han afectado de muchas maneras a las comunidades indígenas de la Amazonía (Dávila, 2005:35). Además, aparte de las consecuencias que implican la explotación intensa de recursos naturales y el narcotráfico, existe una carencia de infraestructura y una red de servicios públicos básicos que demuestran la exclusión de la población amazónica en las políticas del Estado (Díaz & Meza, 2014:197). Esta situación de abandono y exclusión ha ido cambiando a medida que el Estado ha ido entrando y administrando los territorios amazónicos para su aprovechamiento económico.

De tal forma, desde tiempos del Virreinato, el acercamiento entre foráneos y poblaciones nativas ha ido creando nuevas formas de organización, fuentes de poder y nuevas contradicciones que han acarreado nuevas luchas al interior de la sociedad indígena por lo que, en los tiempos actuales, han surgido nuevos portavoces indígenas frente al desarrollo del país (Peláez, 2018). Así, ante la ausencia del Estado, partidos políticos o movimientos, las organizaciones indígenas se han ido formando como un medio para canalizar y transmitir las demandas de la población nativa (Escobar, 2014:43). Esta dualidad de las comunidades indígenas demuestra que han desarrollado un espacio de participación política y una organización compleja para poder promover sus intereses que convive ante la insensibilidad de los gobiernos (Dávila 2005:16).

Siguiendo esta línea, se ha evidenciado en los últimos años un mayor crecimiento y dinámicas de los movimientos indígenas al usar diferentes

mecanismos organizativos para enfrentar a la explotación de sus tierras y la vulneración de sus derechos debido a que eran ignorados por las autoridades estatales a tal punto que son una fuerza que el Estado se vio obligado a reconocer, aunque desde una concepción paternalista y de dominio (Noriega 2009:166). No obstante, son las municipalidades las primeras en ser el canal en donde se presentan los problemas locales, seguido del gobierno regional y el gobierno central (Escobar, 2014:43).

En ese sentido, se ha observado también un mayor grado de participación indígena en las elecciones como un intento de los miembros de las comunidades de acceder a un cargo municipal u otros cargos públicos como estrategia complementaria para la inserción de una agenda indígena y la defensa de los territorios y los derechos colectivos en los espacios institucionales del Estado (Crovetto, 2017). Además, si bien falta el desarrollo de una institucionalidad para asuntos indígenas que permita una participación activa y efectiva en la toma de decisiones y el desarrollo de una agenda indígena en los gobiernos, gracias a la descentralización, se han desarrollado mecanismos de participación y concertación social institucionalizados en los gobiernos locales y regionales como los Presupuestos Participativos, los planes de desarrollo concertado (PCD) y los concejos de coordinación local (CCL) (Arroyo 2006:2).

Todo ello demuestra que, al interior del espectro político, las organizaciones indígenas y la población de las comunidades han ido participando cada vez con más frecuencia tanto en los procesos electorales como en los diferentes niveles de gobierno subnacional, para la protección y promoción de sus intereses, al enfrentarse a diferentes problemas y limitaciones en su relación con las instituciones del Estado. Sin embargo, si bien se ha visto un aumento en la participación indígena, resulta raro que a nivel municipal entre los años 1980 y 2018 hayan sido electos entre 8 y 12 alcaldes indígenas en cada proceso cuando existen 25 distritos en la

Amazonía peruana con mayoría indígena como Iparía por ejemplo (Espinosa, 2020:316).

Además, los resultados de las elecciones regionales y municipales 2018 muestran que en Ucayali ha habido una dominancia de los partidos nacionales en las elecciones siendo el partido Alianza por el Progreso el ganador en diferentes distritos como los analizados, a excepción de Iparía donde ganó el movimiento regional Ucayali Región con Futuro (ONP). Esto último resulta extraño ya que siempre ha existido un distanciamiento entre los partidos políticos y las comunidades indígenas amazónicas (Espinosa, 2020:318). Así, salta a la vista la poca exploración de las dinámicas y los resultados a nivel municipal, en gobiernos con mayoría indígena, en medio de un proceso de ampliación de derechos civiles y políticos que ha permitido a las poblaciones indígenas participar en estos espacios sus propuestas y agendas (Noriega, 2009:174-175). Por lo anterior, resulta de interés el investigar, analizar y responder qué factores limitan y no permiten una representación y participación política indígena sustantiva a nivel subnacional en Ucayali, como un aporte más para la bibliografía existente sobre las dinámicas políticas de las organizaciones indígenas en los gobiernos subnacionales de la Amazonía peruana que permita encontrar soluciones a partir del análisis de los problemas que envuelven esta investigación.

Asimismo, para tal labor se ha recabado material bibliográfico que nos permite contextualizar la evolución y desarrollo de las organizaciones indígenas amazónicas y la participación y representación política de sus miembros en diferentes elecciones y gobiernos en el desarrollo de la relación entre esas organizaciones y el Estado, representado por las autoridades locales o regionales. Además, para mostrar la importancia y la necesidad, que mueve mi interés, de esta investigación, se han propuesto las siguientes preguntas para guiar la investigación: (1) ¿Cómo impacta el gobierno municipal a las comunidades nativas? (2) ¿Cuál es el grado de institucionalidad indígena desarrollada en las municipalidades? (3) ¿De

qué manera ha afectado la cuota nativa a la representación sustantiva indígena en las municipalidades? (4) ¿Qué percepción tienes las comunidades sobre la representación indígena y los mecanismos de participación a nivel municipal?

2 CAPITULO 1: DESARROLLO DE LA REPRESENTACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN INDÍGENA EN EL PERÚ

2.1 ANÁLISIS DE LA RELACIÓN ESTADO-COMUNIDAD INDÍGENA: PERSPECTIVA TEÓRICA

Como bien se ha dicho, las organizaciones indígenas buscan un mayor grado de representación y participación a nivel política en diferentes espacios institucionales dada la ausencia o ineficiencia de medios para la transmisión de demandas. Por ello, los dirigentes indígenas han utilizado diferentes medios para visibilizar sus demandas de manera que han desarrollado relaciones de presión, conflicto, diálogo y negociación en relación al Estado y la sociedad, pero con diversas problemáticas y limitaciones en estos escenarios de representación de los intereses de sus comunidades (Jave & Uchuypoma, 2017:38). En este contexto, debido a que se ha hecho viable el desarrollo de políticas a favor de los indígenas en las regiones en donde existe una institucionalidad estatal en asuntos indígenas y autoridades indígenas, se ha observado un gran interés y exigencia por asumir un rol activo en la toma de decisiones por parte de las comunidades amazónicas para el control de sus vidas, demostrada en los niveles de participación electoral y elección de autoridades a nivel distrital, municipal y regional (Noriega, 2009; Espinosa 2020).

En ese sentido, Fuentes (2018) nos explica el desarrollo de la relación entre Estado y sociedad bajo la teoría del Estado y los desafiantes a la voluntad del Estado en un territorio. Su argumento se basa en que la relación entre el Estado y

la sociedad civil, se condiciona según incentivos, como el costo del acceso al territorio para brindar servicios; la facilidad para negociar con las comunidades y la población, se encuentren concentradas o dispersas; y el peso de la población y el peso electoral que fija el grado de interés del Estado. De esta forma, el accionar y las negociaciones entre el Estado, representado por una autoridad elegida, frente a las organizaciones legales o ilegales, depende de la importancia de la población en un territorio, este concentrada o dispersa; el grado de acceso al territorio y presencia estatal; y el peso electoral de la población.

Con lo mencionado anteriormente, se describe la relación entre el Estado y sus autoridades respecto a las organizaciones indígenas en base a los beneficios que le puede dar a la autoridad elegida en caso apoye a las comunidades indígenas. Esto es importante porque el territorio de Ucayali, como en otros territorios amazónicos, presenta problemas con la expansión de empresas forestales, con poblaciones indígenas rurales que se encuentran dispersas en lugares de difícil acceso y que no representan un peso electoral, falsa de presencia estatal, etc. Todo ello genera enfrentamientos entre las autoridades estatales y las poblaciones nativas ya que no toman en cuenta los intereses indígenas y muchos menos agendan sus demandas o implementan políticas a favor de esta población vulnerable.

Dentro de este contexto, Dávila (2005) nos señala que los conflictos entre el poder comunal y el poder municipal se debe a que las autoridades y funcionarios municipales suelen desconocer o desconsiderar la existencia de legislación que protege la autonomía comunal debido a la prevalencia de intereses personales y la discriminación. Por ello, salta a la vista el cómo en distritos con mayoría indígena, como en los casos estudiados, no existan incentivos suficientes para un buen desarrollo de una institucionalidad indígena que permita una efectiva participación y construcción de políticas a favor de las comunidades amazónicas.

Por otro lado, Espinosa (2016) evidencia que la relación del Estado y los pueblos indígenas en materia de representación a nivel subnacional para el diseño e implementación de políticas depende del grado de institucionalidad indígena a nivel de los gobiernos regionales; del problema presupuestal de las instituciones regionales que atienden asuntos indígenas; la discriminación dentro de las instituciones estatales por razones políticas, étnicas y de corrupción; y el rol de los consejeros regionales indígenas para coordinar y apoyar los asuntos en materia indígena. Esta perspectiva de Espinosa nos muestra las limitaciones a las que se enfrentan las autoridades indígenas a nivel institucional para la consecución de sus intereses.

En medio de esta realidad, los partidos políticos cumplen el rol representativo hacia el electorado y dirigencial dentro de la esfera institucional, sin embargo, si bien las organizaciones indígenas se han ido involucrando en la política por medio de movimientos regionales, la representación indígena en distintos niveles de gobierno ha tenido serias limitaciones en comparación a otros países como Ecuador y Bolivia (Van Cott 2003). En tal sentido, salta la pregunta de por qué no existe un movimiento indígena de alcance nacional.

2.2 REALIDAD POLÍTICA PERUANA Y DESARROLLO DEL MOVIMIENTO Y LOS PARTIDOS INDÍGENAS AMAZÓNICOS

Al hablar de organizaciones indígenas, en relación a la política, siempre resalta la figura de los movimientos políticos étnicos o regionales que han marcado a diferentes gobiernos en los países de la región Latinoamericana. En el caso peruano, a diferencia de otros países, la concepción de un movimiento indígena ha tenido serios problemas en el ámbito social y el institucional de manera que las comunidades indígenas no han logrado consolidar un proyecto político independiente que sirva como canal de presentación de sus intereses (Alegre

2020:2). Para poder explicar los factores que no permitieron la consolidación de un movimiento o partido político de carácter indígena hay que empezar con la evolución electoral.

El actual desarrollo electoral del país y de la política indígena se inicia tras el “desborde ciudadano” provocado por la implementación del voto universal y analfabeto que permitió el ingreso de las poblaciones rurales e indígenas a la esfera política (Alegre 2020:15). No obstante, esto se realizó de manera tardía, tras una proliferación de movimientos indígenas en la región, por lo que la exclusión de la población indígena del sistema durante el auge de los partidos de masas con opciones desarrollistas y populistas en América Latina terminó por afectar negativamente la aparición y desarrollo de un movimiento o partido indígena ideológico o programático debido a la falta de una base social (Del Águila 2009).

De tal manera, en el ámbito social, las organizaciones indígenas en Perú tardaron en formarse a escala regional y nacional debido a la violencia de Sendero Luminoso y las fuerzas militares, y el desplazamiento forzado de familias, que terminaron por debilitar la organización indígena en el Perú. (Madrid 2008; Van Cott 2003). De igual manera, De la Cadena (2000) y Van Cott (2004) señalan que la política antiterrorista y la migración generaron un desapego de la población de sus zonas rurales de origen y la eliminación de una base regional para el movimiento, por lo que significó un aumento en la discriminación de lo indígena, la desconfianza y la fragmentación de las comunidades andinas.

Esta fragmentación del movimiento, desde el lado amazónico, se debe a que lo componen diversas organizaciones a nivel regional y local que no han podido desarrollar una presencia en todo el país debido a que cada una presenta sus propios problemas particulares, por lo que las diferencias entre las posturas de las bases locales y los líderes a escala regional o nacional afectan al funcionamiento de la organización y su papel como representante (Alegre 2020:60; Escobar 2014:43). Por un lado, existe una relación sensible tanto a nivel inter-étnico como

en relación a organizaciones no-indígenas, como por ejemplo las intervenciones de las ONG's que han ocasionado divisionismos y una proliferación de organizaciones nativas debido a los beneficios que implica relacionarse con organizaciones externas a la sociedad indígena (Crovetto 2017:8). Mientras que, por el otro, la politización de lo étnico por parte de los movimientos indígenas genera un rechazo entre los miembros de la federación, al menos en el caso de la FENAMAD, ya que creen que la participación electoral puede ser perjudicial debido a la politización de sus organizaciones y el efecto que puede tener en las redes construidas y que buscan construir con diferentes actores (Alegre 2020:51-52).

Por otro lado, desde el ámbito institucional, Espinosa (2016) menciona que el Perú gozaba de las condiciones para que se conforme un movimiento indígena como la presencia de una reforma institucional y electoral como el voto universal, el declive de los partidos tradicionales y la concentración de poder político del movimiento indígena en este caso la evolución y desarrollo de AIDSESEP. Según Gamboa & Lucero (2003) la proliferación de la creación de federaciones indígenas amazónicas permitió que la Amazonía tenga organizaciones para la defensa de sus derechos mejor coordinadas y establecidas a diferencia de sus pares andinos, lo que permitió obtener un alcance local, regional y la posibilidad de aspirar a un alcance nacional como por ejemplo AIDSESEP.

No obstante, el intento de esta organización de originar un brazo político fracasó debido a la falta de recursos del movimiento peruano, el cambio de legislatura de organizaciones políticas por la alta exigencia de firmas locales y militantes, la indiferencia de las demandas indígenas y la ausencia de un interlocutor étnico en la sierra impidió una proyección nacional (Alegre 2020:11). Además, Madrid (2012) y Van Cott (2005) argumentaban que la ausencia de organizaciones étnicas a nivel subnacional se debe al factor institucional de la política centralista del gobierno Fujimori, que restringía recursos y poderes a gobiernos municipales y regionales hasta desmantelarlos, hecho que limitó la capacidad de las

organizaciones indígenas para usar las oficinas locales como paso para llegar a las oficinas nacionales.

Además, aparte de las limitaciones que no permitieron el desarrollo de un movimiento o un partido indígena, desde el lado de la relación entre los partidos políticos nacionales y las organizaciones indígenas, existe una desconexión entre estos ya que estos últimos no se sienten representados (Alegre 2020:9; Espinosa 2020:319). Esto se debe a la larga historia de discriminación y subordinación de la población indígena a manos de las élites criollas o mestizas y la diferente manera de entender la política y la participación desde una perspectiva no democrática occidental y moderna; también, los partidos políticos y los movimientos nacionales tiene poco interés en defender las demandas y derechos colectivos indígenas (Espinosa 2020:319).

A este hecho se suma la idea de democracia sin partidos marcada por la debilidad partidaria, los candidatos individuales y la falta de capacidad de los partidos para canalizar las demandas y ejercer una representación sustantiva (Dargent 2015; Levitsky & Zavaleta 2019). De tal manera, las agrupaciones son principalmente partidos improvisados movilizadas desde arriba y con una dependencia de la figura del líder, lo que no permite un desarrollo de canales de representación formal de las organizaciones y demandas indígenas (Paredes, 2010). Y, en caso de que exista una participación indígena en partidos políticos nacionales, estos se concentran en determinadas coyunturas en donde candidatos indígenas, específicos de una región o provincia, establecen una alianza con estos partidos con la esperanza de que haya un “efecto de arrastre” debido a la posición de los líderes nacionales del partido (Espinosa 2020:323).

De todo lo anterior, se demuestra que las organizaciones sociales y políticas son importantes para la relación Estado-comunidad indígena y partidos políticos-comunidad indígena en general, ya que por esos canales se transmiten las

demandas. No obstante, también hay que tomar en cuenta el contexto o realidad democrática en el que las organizaciones se desarrollan.

2.3 ORGANIZACIONES INDÍGENAS INTERMEDIAS, ACCIÓN COLECTIVA Y PROBLEMAS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA

2.3.1 DEMOCRACIA, CIUDADANÍA IMAGINADA INDÍGENA Y PLANES DE VIDA

En el Perú, las organizaciones indígenas cumplen un importante rol en la construcción de procesos participativos, proceso que muestra la necesidad de los pueblos indígenas de incrementar su participación ciudadana desde su propia identidad cultural (Chuecas 2007:142). De tal forma, debido al convenio 169 de la OIT, se observa el desarrollo de una Poliarquía pluralista, tras la ampliación de los derechos para la representación y el debate público, gracias a los esfuerzos de las organizaciones indígenas a pesar de las limitaciones y problemas en el proceso de negociación (Dahl, 1987; Jave & Uchuypoma, 2017).

El desarrollo de espacios de representación dirigidos por indígenas, en defensa de sus derechos e intereses, ha generado una oposición que permite un mayor debate público y consecuentemente una democracia más pluralista (Dahl, 1987). Por ello, se puede decir que las organizaciones indígenas manejan una cultura política democrática que demanda una gobernabilidad democrática con el objetivo de revertir la situación de exclusión, marginación y pobreza en que se hallan las diversas culturas del país (Chuecas 2007:142). Dicha gobernabilidad democrática se basa en el respeto a la diversidad y la búsqueda de la equidad sin discriminación para revertir la exclusión y marginación de los pueblos indígenas en el que la participación ciudadana de los pueblos indígenas tiene un rol importante (Chuecas 2007:144).

Sin embargo, los pueblos indígenas, dada su posición no dominante, se han visto privados permanentemente de la participación completa y efectiva en los

procesos políticos con los que los gobiernan (Chuecas 2007:144). De tal forma, a pesar de que se les han reconocido plenos derechos de ciudadanía, todavía se encuentran en situación de desventaja y vulnerabilidad política frente al Estado y los partidos lima-céntricos o urbano-céntricos que no toman en cuenta sus intereses y sus derechos ancestrales (Chuecas 2007; Espinosa 2020:319).

De lo anterior, se puede deducir que la ciudadanía está directamente vinculada al carácter de la democracia, y más aún por el rol que cumplen las organizaciones indígenas no solo como ámbito separado de lo político, sino también como representantes que transmite las demandas por diferentes mecanismo y vías para la solución de los problemas de las comunidades indígenas (Chuecas 2007:144; Paredes, 2015). Como la ciudadanía se manifiesta exclusivamente a través del ejercicio de los derechos individuales, tenemos que ampliar el sentido de la ciudadanía e incorporar el concepto de ciudadanía intercultural como una ciudadanía que reconoce las tradiciones culturales indígenas presentes en una sociedad que es capaz de valorarla y de propiciar espacios de manifestación y representación en el gobierno del país (Chuecas 2007:144).

Si bien la construcción de la ciudadanía intercultural implica un Estado pluralista descentralizado en el ámbito administrativo, político y cultural a favor de la justicia cultural y la justicia distributiva que implica la participación ciudadana, en la realidad existe un campo de lucha y una jerarquía en las relaciones ciudadanía-Estado que no toman en cuenta las diferencias sociales y culturales (Chuecas, 2007:144-145; Romero & De Assis 2016:72). De tal forma, a pesar de que el Estado trató de construir una ciudadanía intercultural con la ampliación de derechos a los pueblos indígenas, los grupos hegemónicos se han apropiado de esta inclusión para ejercer su dominio generando una falsa percepción de inclusión (Romero & De Assis 2016:72).

Esta falsa inclusión genera una falsa ciudadanía o ciudadanía imaginada producto del proceso histórico de construcción de Estado en la Selva en el que,

motivado por un interés económico, se promovió la migración y el establecimiento de colonias de foráneos sin considerar e ignorar los posibles efectos en la población nativa (Crovetto, 2017:3; Romero & De Assis, 2016:78). La ciudadanía imaginada trata entonces de un acceso restringido e insustancial de los derechos individuales y colectivos, que limita la participación política, por lo que los pueblos indígenas ejercen una “ciudadanía activa” que se alimenta de imágenes de una sociedad deseable e ideal, con una participación aparente, que no logra romper con la hegemonía de las estructuras dominantes que los discriminan y excluyen, razón por la que sus demandas sociales no son atendidas ni canalizadas a través de mecanismos formales de participación (Romero & De Assis 2016:87). Ante esta realidad institucional sobre la ciudadanía, las organizaciones indígenas han ido desarrollando otros mecanismos para promover sus intereses como por ejemplo los planes de vida.

Los planes de vida son un instrumento de planificación apropiado por los pueblos indígenas y que expresa su autonomía y autodeterminación en el ámbito del desarrollo y de la política al constituirse como una especie de planificación estratégica adaptada a los modos de discusión y de trabajo indígenas, y pocas veces como agenda política (Espinosa, 2014:89-90,94). Así, la política y el desarrollo en las comunidades presente en estos planes, representan un modelo de gestión o administración de la forma de vida de las sociedades indígenas, su territorio y su medio ambiente (Espinosa, 2014:90). Estos ‘planes de gobierno’ suponen procesos de consulta y toma de decisiones al interior de las comunidades locales que comparten un mismo territorio. No obstante, la constitución de unidades políticas supracomunales constituye un fenómeno relativamente nuevo entre las organizaciones y las comunidades amazónicas que se remonta a unas cuantas décadas (Espinosa, 2014:92).

Por tal motivo, debido a la atomización comunal, las federaciones u organizaciones indígenas son las que cumplen un rol protagónico, por lo que la

mayoría de planes de vida y agendas políticas indígenas son promovidas por este tipo de organizaciones (Espinosa, 2014:93). Además, en el caso peruano, aún no se ha evaluado la experiencia de los municipios con alcaldes indígenas, y tampoco se ha discutido la posibilidad de reformar la Ley de Municipalidades vigente para adaptarla a los problemas que enfrentan los distritos con mayoría de población indígena (Espinosa, 2014:101). Esto último demuestra la importancia de analizar las organizaciones indígenas de nivel intermedio y la relación y el rol que cumplen frente a las autoridades estatales en la representación de los intereses de las comunidades amazónicas que representa.

2.3.2 ORGANIZACIONES INTERMEDIAS, ACCIÓN COLECTIVA Y CONSTRUCCIÓN DE LIDERAZGOS INDÍGENAS

Si bien las organizaciones indígenas tienen una relación de tensiones y de negociación de intereses mayormente contrapuestos frente al Estado, estas organizaciones sociales agrupan a las distintas comunidades indígenas en diferentes niveles (Alegre 2020:41). En ese sentido, se ha observado que los dirigentes locales llegan de los espacios de política doméstica a los espacios de las federaciones que componen el movimiento indígena, por lo que existe una relación entre la gobernanza local y la organización federal frente al Estado (Alegre 2020:8).

Las federaciones indígenas son organizaciones complejas y reconocidas por el Estado que cuentan con autoridades elegidas democráticamente; sin embargo, las organizaciones indígenas tienen en su interior formas tradicionales de política y relaciones de parentesco y reciprocidad, así como también mantienen rivalidades internas e interétnicas ancestrales (Alegre 2020:42). Esta característica interétnica ha propiciado tensiones internas debido a que ciertas etnias se sentían menos representadas que otras, por lo que se crearon organizaciones intermedias con las cuales tienen una representación más local, aunque se mantienen las tensiones

entre organizaciones intermedias como en el caso de la FENAMAD (Alegre 2020:46-47).

Estas federaciones de representación “intermedia” son llamadas “Coordinadoras” regionales o provinciales que tratan de tener impacto a nivel local en la medida que adoptaron una política de presencia en las ciudades intermedias con el objetivo de mejorar la gestión y vigilancia del cumplimiento de las estrategias del movimiento indígena (Crovetto 2017:19). Las comunidades necesitan organizarse en grandes niveles de representación para poder obtener un impacto en sus localidades. Por ello, el desarrollo de la acción colectiva debe centrarse en el nivel meso de las acciones comunales e intercomunales porque ahí es donde se aplican instrumentos políticos para lograr objetivos económicos y políticos (Muñoz, Paredes & Thorp 2006:11).

El análisis de la acción colectiva es importante porque un débil desarrollo de la acción colectiva en el nivel meso explica la persistencia de la desigualdad horizontal y la falta de reacciones violentas frente a esas desigualdades (Muñoz, Paredes & Thorp 2006:12). Pero para que haya una acción colectiva que permita una lucha contra las desigualdades, debe existir una organización con base social fuerte y un liderazgo que incida con los intereses colectivos (Muñoz, Paredes & Thorp 2006:11-12).

En los casos de sociedades pobres en donde la desigualdad persiste, esto se debe a que a los pobres les resulta más difícil coordinar la acción colectiva ya que les cuesta más y logran menos resultados por lo que se decepcionan rápido, a diferencia de los individuos ricos que cuentan con mejores capacidades que les permite manejarse incluso en sistemas institucionales más frágiles, evitar los costos y obtener logros (Muñoz, Paredes & Thorp 2006:13-14). Por ello se mantienen los niveles de pobreza y exclusión indígena de manera que se mantiene una exclusión y limitación para el ejercicio de sus derechos ciudadanos (Serpa 2020:9). Siguiendo esta línea, gracias a la teoría de la acción colectiva se puede comprender otra razón

porque las comunidades amazónicas no logran desarrollar una acción colectiva que permita eliminar las desigualdades en sus sociedades.

Al igual que las organizaciones sociales, la acción colectiva de las comunidades requiere conectarse en un nivel intermedio para lograr cambios exitosos, de manera que se hace necesaria la presencia de partidos políticos (Muñoz, Paredes & Thorp 2006:46). Sin embargo, en un contexto en el que surgió un nuevo modelo político de permanente democracia sin partidos tras el gobierno de Fujimori, la conexión con el nivel intermedio se hace imposible debido a la fragmentación política, la corrupción y los personalismos (Levitsky & Zavaleta 2019; Muñoz, Paredes & Thorp 2006:46)

Esta situación de falta de intermediarios no solo afecta la conexión entre acción colectiva y actividad política, sino también a las organizaciones sociales que buscan una representación sustantiva indígena en un contexto de ausencia de canales de demandas e inexistencia de una institucionalización de partidos, lo que propicia una crisis de representación (Muñoz, Paredes & Thorp 2006:46; Paredes 2015:62). No obstante, el liderazgo y la existencia de una organización social de base a nivel comunal permite que se lleve a cabo la acción colectiva y reformas institucionales dentro del Estado en beneficio de los pueblos indígenas (Paredes 2015:63; Muñoz, Paredes & Thorp 2006:12).

Siguiendo lo anterior, la construcción de los líderes indígenas dentro de las organizaciones es un proceso que ha ido cambiando a través de los años debido las nuevas maneras de relacionarse entre comunidades y los nuevos actores foráneos con los que también se relacionan (Peláez 2014:7). En ese sentido, los líderes se han ido formando a medida que las organizaciones construyan procesos participativos desde los cuales ejercer su ciudadanía (Chuecas 2007:144). No obstante, al estar las organizaciones conformadas por una coalición de individuos

profesionales y colectivos sean indígenas o no-indígenas, la emergencia de “nuevas” formas de liderazgo fue inevitable porque ahora el líder ya no solo se relaciona con su grupo, sino también con diferentes actores y entidades comunales o foráneas (Crovetto 2017:10; Peláez 2018:14).

Por consiguiente, los “nuevos” líderes se nutren y desarrollan dentro del modo de vivir y actuar de su localidad y con actores fuera de sus comunidades como agentes estatales, ONG, iglesias, científicos sociales, partidos políticos, etc. En la medida que, gracias a esta nueva red de contactos, los líderes puedan lograr un mayor impacto en las políticas públicas a favor de sus comunidades (Peláez 2014:19). Actualmente, para entender a estos nuevos liderazgos, hay que entender el desarrollo que ahora tienen en los espacios urbanos fuera de sus comunidades (Crovetto 2017:18).

De esta forma, la ciudad se convierte en el espacio de estructuración de una nueva identidad de líder indígena, que se construye con elementos de la comunidad y con la apropiación de elementos urbanos que da origen a «indígenas urbanos» que luchan por la reivindicación de su lengua, sus autoridades, sus costumbres y su identidad indígena, pero que también exigen y ejercen sus nuevos derechos como ciudadanos (Noriega, 2009:173). Así, la ciudad se configura como un nuevo camino en el que los jóvenes se realizan como personas, a la vez que incrementan conocimientos útiles para su vida futura o para la comunidad, cosa que les permite posicionarse como mediadores entre la comunidad y el “exterior” a su regreso a la comunidad (Peláez 2014:24-25).

Por ello, no es de extrañar que los nuevos líderes indígenas cumplen un rol de intermediario entre la comunidad y los actores externos, lo que implica un comprometimiento en la construcción de una nueva institucionalidad indígena en los espacios en los que se desenvuelve (Peláez 2014:29-30). Además, el nuevo líder tiene una labor de repartir bienes entre la comunidad como parte de su reconocimiento como líder al mismo tiempo que va a las ciudades a construir

alianzas con diferentes actores para el bienestar de su comunidad y sus miembros; no obstante, la comunidad percibe la corrupción en estos nuevos conocimientos y recursos adquiridos en la ciudad (Peláez 2014:18; Crovetto 2017:21-22).

Por otra parte, los estudios antropológicos sobre las autoridades políticas indígenas tienden a llamar “líderes” ya no a los apus de las comunidades, “sino más bien aquellos indígenas que permanecen en las ciudades y quienes se “profesionalizaron en la defensa de los derechos territoriales y de la cultura [de su pueblo indígena]” Así, la idea de la representación, dentro de los estudios antropológicos está directamente ligada a la noción de liderazgo” (Crovetto 2017:33-34). Esta evolución de lo que antes se consideraba líder indígena en una comunidad amazónica, muestra que en la actualidad existe una correlación entre la representación con la “fuerza de la base social” indígena de las provincias, en tanto en ellas se encuentren sujetos con notables trayectorias de liderazgo (Crovetto 2017:14).

Para el desarrollo de estos nuevos liderazgos que puedan representar a la base social en diferentes ámbitos, se han ido creando en el interior de las organizaciones una especie de “escuela intermedia de aprendizaje dirigenal” con el objetivo de capacitar a los miembros indígenas en el ejercicio de su ciudadanía y representación para que mantengan las estructuras y relaciones construidas del movimiento político con las que promueven una “agenda indígena” dentro de los espacios de poder estatal (Crovetto 2017:16; Paredes 2015:64). Pero hay que tomar en cuenta también que, ante la ausencia de partidos políticos institucionalizados, los líderes indígenas ganan capital político y construyen una trayectoria política independientemente de si la organización se fortalece o se debilita, por lo que, si solo se generan liderazgos sin una organización y articulación de base, la representación sustantiva se debilita (Paredes 2015:64).

Siguiendo lo anterior, la cooperación es más fácil cuando el liderazgo y los intereses colectivos coinciden, de ese modo, la diferenciación interna puede jugar

un rol positivo y negativo al facilitar el liderazgo a través de la jerarquía que crea un sentido de orden, pero que también puede generar conflictos internos por la desigualdad percibida en la distribución de los recursos y el poder, así como debido al eventual abuso de ese poder (Muñoz, Paredes & Thorp 2006:11-12). Así, la mayoría de los miembros de las comunidades indígenas se presentan a elecciones de manera individual sin ser candidatos elegidos por sus organizaciones o sus comunidades (Chuecas 2007:153).

La mayoría de líderes indígenas considera que las alianzas partidarias de los candidatos con los partidos debilitan a las organizaciones indígenas puesto que destruyen las posibilidades de una participación indígena colectiva, representativa y auténtica, aparte de generar divisiones dentro y entre las organizaciones indígenas al dividir el voto de la población electoral indígena (Chuecas 2007:149). En la misma línea, la fragmentación partidaria y la corrupción de los líderes indígenas produce un efecto negativo sobre la percepción que tiene la población indígena de sus líderes al desilusionarse (Chuecas 2007:149). Además, las comunidades nativas, federaciones étnicas y organizaciones regionales no se encuentran realmente vinculadas dentro de su coalición, ya que existen luchas entre los líderes por influir y liderar el movimiento que impiden la consolidación del movimiento regional (Alegre 2020:12).

Por todo lo anterior, debido a la inexistencia de un movimiento regional indígena que represente los intereses de las comunidades nativas en la arena política por el divisionismo entre las organizaciones y líderes indígenas, la cuota nativa surge como un apoyo y solución mínima que resolvería por el momento los problemas de representación indígena para que se canalicen las demandas de estas minorías dentro de las instituciones del Estado (Alegre 2020:24). Debido a ello, las organizaciones de nivel intermedio como la FENAMAD, tienen un rol importante como organización social de base para el funcionamiento de la cuota indígena (Alegre 2020:25). Sin embargo, se han presentado problemas de representación y limitación en la participación política indígena debido a la cuota

nativa. Para explicar bien el cómo se relacionan la representación y la cuota nativa es necesario explorar los tipos de representación.

2.3.3 PERVERSIÓN DE LA CUOTA INDÍGENA Y DIAGNÓSTICO DE SU APLICACIÓN

Como bien se dijo, la participación ciudadana indígena ha ayudado a fortalecer sus organizaciones debido a su activo rol en la construcción de una democracia incluyente y de Estados de carácter multiétnicos, pluriculturales y multilingües, por lo que los indígenas son nuevos actores que se organizan en redes intercomunales a nivel nacional, con el objetivo de proteger sus derechos y gobernar las localidades y municipalidades para tener el control sobre cualquier asunto que afecte su estilo de vida (Chuecas 2007:144). En este caso, la cuota indígena es el único mecanismo que trata de asegurar el acceso político de las comunidades indígenas en las instituciones representativas del Estado (Alegre 2020:23).

De tal manera, la participación política de indígenas en los procesos electorales ha tenido un extenso análisis en cuanto a su efectividad. De esa manera, Paredes (2015) nos aporta una perspectiva de análisis sobre la representación descriptiva y sustantiva dentro de la dinámica de representación indígena amazónica subnacional en donde las limitaciones de la cuota nativa se presentan de distintas maneras según el grado de participación e intervención de las organizaciones de base y su apoyo a candidatos y autoridades en el establecimiento de la agenda. Es decir, las organizaciones tienen un rol importante en el grado en el que las autoridades implementan o dejan de priorizar y pierden el enfoque indígena en su agenda política.

En esa línea, Franceshet (2008) menciona que la representación descriptiva tiene que ver con los términos numéricos de representación de un sector de la sociedad y la sustantiva tiene que ver con que cumplen realmente los ideales y

promesas que evocan a favor del sector de población que representan al convertir sus demandas en políticas y parte de la agenda del gobierno. De tal forma, a pesar de que los indígenas han logrado obtener diferentes cargos incluso en el congreso, las autoridades no han podido ejercer una representación sustantiva indígena debido a intereses personales y al peso cuantitativo que representan tanto porque dichas autoridades electas no llegan a representar a las diversidad comunidades y porque la población indígena en su totalidad sigue siendo una minoría a nivel nacional, razón por la que no incluyen en la agenda nacional sus asuntos debido al poco peso que significan frente a otras materias sea política, económica o social (Cedillo,2018; Paredes, 2015).

Ahora bien, en el caso de la cuota nativa, Espinosa (2012:40) dice que, dentro de los gobiernos regionales, a pesar del aumento de participación y autoridades indígenas elegidas, los consejeros indígenas siguen siendo minoría. En este contexto, la cuota no representa una medida real y efectiva al solo ser una cuota en la lista de candidatos y no de autoridades pues aumenta la participación sin garantizar la representación (Paredes 2015:113). Además, no se tiene un criterio claro para identificar a un candidato como indígena y también existe un subregistro de indígenas debido a que muchos ocultan su identidad debido a la discriminación (Alegre 2020:28; Espinosa 2020:326).

Por otro lado, también se ha observado el fenómeno de relleno de listas que implica que una candidatura cubra las diversas cuotas o que sea colocada al final de la lista dándole al candidato indígena con esta acción una baja probabilidad de obtener un cargo (Espinosa 2020:328). Además, el fenómeno de relleno también afecta la representación sustantiva puesto que el miembro elegido por el partido para rellenar la lista puede ser un miembro no tan importante de la organización indígena por lo que da cabida a que la autoridad electa desarrolle una individualidad y gobierne bajo sus intereses personales (Alegre 2020). De esta manera, se observa una instrumentalización y condicionamiento de la cuota nativa por parte de las

organizaciones políticas que limita la influencia de las organizaciones nativas al producir candidatos sin experiencia y sin respaldo de la organización que genere conflicto entre las autoridades y las comunidades (Alegre 2020:30,59).

La cuota indígena también impulsa la fragmentación del movimiento indígena ya que al enfrentarse en la arena político miembros de distintas comunidades o miembros dentro de una misma organización indígena que fueron seleccionados por diferentes partidos para rellenar la cuota, el voto indígena se termina repartiendo entre candidatos de diferentes partidos y no logra formar una mayoría para que el representante gane la candidatura (Espinosa 2020:328). Esta situación se demuestra también en las elecciones provinciales en los distritos con mayoría indígena en donde la suma total de votos entre candidatos indígenas superaba a los obtenidos por el candidato mestizo que ganó (Espinosa 2020:328). Además, la participación de los líderes o miembros de las organizaciones en las elecciones gubernamentales aumenta la importancia y el poder que tienen en caso acceden a un cargo porque pueden repartir las recompensas de la victoria electoral de manera que causa fricciones dentro del movimiento (Alegre 2020:38). No obstante, la existencia de un vínculo con organización social de base disminuye la posibilidad de la instrumentalización de la cuota ya que la candidatura no sería individual sino colectiva y sin dicho vínculo con una organización, la autoridad política no puede imponer su agenda (Paredes 2015:65).

Desde otra perspectiva, según Van Cott (2004), en el ámbito local y los movimientos indígenas, la cuota y la representación indígena tuvo un desarrollo limitado debido a diversos factores como la prominencia de ideologías marxistas y maoístas en la zona andina y las connotaciones negativas asociadas a las etnias amazónicas. Además, diferentes líderes indígenas de partidos políticos que ocupaban cargos y que movilizaban a la población indígena fueron asesinados en las zonas de conflicto armado interno por lo que significó una pérdida de base social

organizacional. Con la aclaración de cómo funciona la cuota y que problemas y limitaciones tiene, revisemos la parte práctica de esta en la arena electoral.

En la arena electoral, gracias al trabajo de Jaramillo & Valenzuela (2019), se evidenció que los candidatos indígenas tienen dificultades económicas para promover su candidatura en las comunidades durante la campaña electoral debido al difícil acceso y lejanía, así como la falta de logística y vehículos adecuados para la geografía frente a los partidos tradicionales o de alcance nacional. Por otro lado, Espinosa (2018) nos muestra la existencia de problemas de participación indígena como la baja participación indígena en las elecciones debido al alto número de indocumentados, a pesar de los esfuerzos del RENIEC, las dificultades y el costo para ir o acceder a los lugares de votación y la presencia de una mayoría joven en la población indígena que aún no puede votar.

Las candidaturas indígenas son más fáciles de alcanzar en el plano local, a diferencia del plano regional y nacional, aunque se ha visto limitada por lo que existe un incremento de listas indígenas en especial a nivel distrital, pero ello no necesariamente ha significado un mayor número de gobiernos encabezados por indígenas y en algunos casos no responden a una posible representación indígena, situación que se ve reflejada también en la percepción negativa de parte de los indígenas respecto de la cuota (Chuecas 2007:147). Esto quiere decir que los gobernantes indígenas, más allá de las redes de corrupción que podrían existir, tienen problemas al momento de acceder al cargo.

2.3.4 DESARROLLO Y LIMITACIONES DE LA INSTITUCIONALIDAD INDÍGENA

Dávila (2005) explica una serie de problemas que tienen las autoridades que representan a los indígenas cuando estos asumen funciones: posible alejamiento respecto a la organización debido a su baja o nula participación dentro de la misma

por lo que sobrepone sus intereses personales o las decisiones de sus funcionarios; la contratación de funcionarios técnicos de instituciones del gobierno central que no entienden la realidad ni la situación de las comunidades y las organizaciones indígenas; y la posibilidad de un gobierno que no cumpla las expectativas ni sus objetivos debido al desconocimiento de las autoridades elegidas sobre cómo funciona la institución de gobierno. Además, las autoridades indígenas suelen ser discriminados por la población y los funcionarios tecnocráticos no indígenas debido a que son juzgados por sus capacidades y conocimiento (Espinosa 2020:330-331).

De manera más detallada, Jave & Uchuypoma explican que las limitaciones para lograr mejores resultados al ingresar en los cargos de gobierno, se encuentra en las capacidades de gestión de los y las dirigentes indígenas puesto que estos han tenido graves problemas de administración de recursos cuando han ejercido un cargo en la organización ya que ahora enfrentan acusaciones formales en el ámbito judicial o, en otros casos, desconocen los procesos de formulación y gestión de políticas por lo que tienen escaso margen de decisión dentro de sus gobiernos (2017:44). Esta realidad en el que los alcaldes indígenas no pueden satisfacer las demandas de sus pueblos por las fuertes limitaciones, se enfrenta a la alta expectativa de la comunidad por ver los resultados (Espinosa 2020:329-330). Por ello, también existen tensiones en las relaciones de parentesco y reciprocidad porque las autoridades sufren la presión constante de sus redes de parientes y allegados que exigen muchas demandas y necesidades (Espinosa 2020:330). Además, si bien muchos líderes indígenas utilizan su cargo para afianzar y cumplir los intereses de las comunidades nativas, otros funcionarios indígenas electos deciden usar los recursos de su cargo para competir con los líderes de otras organizaciones indígenas locales y regionales (Espinosa 2020:330).

Por otro lado, existe una deficiente institucionalización del sector forestal debido al mal desarrollo forestal y la comercialización ilegal de madera por consecuencia de diversos factores: falta de una política forestal a nivel de Estado,

deficiencias normativas, deficiencias institucionales, falta de cuadros técnicos y operativos, sistema de concesiones no consolidado, informalidad de la actividad extractiva forestal, entre otros (Pérez, 2014).

De esta manera, tomando en cuenta todo lo anterior, se hace necesario hablar también de la institucionalidad indígena desarrollada en las instituciones estatales que los gobiernan. En ese sentido, la institucionalidad estatal indígena es 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 [como por ejemplo] (...) la instauración de gerencias y subgerencias de pueblos indígenas en municipios de los distritos” (Serpa 2020:1). Este establecimiento de mecanismos para la participación indígena, permite la autodeterminación y el autogobierno del que tanto hablamos sobre la democracia y la ciudadanía indígena en líneas anteriores.

Siguiendo lo anterior, las gerencias y sub gerencias de asuntos indígenas en los municipios locales, vienen jugando un importante rol en la relación municipio-comunidades indígenas al ser espacios de diálogo horizontal y de coordinación directa que permite un enfoque intercultural con representatividad indígena efectiva para el desarrollo de las localidades (Serpa 2020:1). No obstante, esta institucionalidad para asuntos indígenas basada en la participación activa y efectiva de los pueblos indígenas en la toma de decisiones y en el desarrollo de una agenda para el establecimiento políticas, programas, planes y proyectos relacionados a favor de los indígenas, aún sigue en desarrollo en los diferentes niveles de gobierno (Serpa 2020:29).

Con esto podemos decir que todos los niveles de gobierno, sean central, regional o local, viene desarrollando una institucionalidad indígena por medio del establecimiento de gerencias o subgerencias que aborden las problemáticas de las comunidades en cuestión. Además, las comunidades nativas como organización colectiva reconocida por el Estado, tiene atribuciones de protección legal que hace

evidente una confrontación entre el poder comunal y el poder municipal cuando se trata de ejecutar obras, proyectos y programas para el desarrollo local que involucre a las comunidades nativas (Dávila 2005:34). Por ello, para continuar con la investigación, hablaremos de las municipalidades y la representación y participación local.

2.4 MUNICIPALIDADES Y REPRESENTACIÓN LOCAL

2.4.1 GOBIERNOS LOCALES, PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y EJERCICIO DE PODER

En el actual contexto socio político del país, el proceso de descentralización es una de las principales reformas que trata resolver las desigualdades tanto en el desarrollo económico de sus regiones como en las oportunidades y posibilidades de desarrollo humano para todos los peruanos (Chuecas 2007:145). No obstante, como tenemos un gobierno central que controla todas las decisiones y acciones políticas, administrativas y fiscales, la descentralización se trata de un mínimo proceso de desconcentración de determinadas funciones y competencias hacia los niveles subnacionales de gobierno (Quispe 2008:315). Por tal motivo, podemos afirmar que, debido a la inefectiva respuesta a las demandas e intereses de los diversos sectores e instituciones de nuestra sociedad, no existe una democracia real ya que tanto la descentralización como el modelo de desarrollo socioeconómico responden a políticas coyunturales y cortoplacistas, auspiciadas por intereses particulares, de los gobernantes y grupos de presión, y no a un Estado democrático desarrollado (Quispe 2008:322).

En este contexto, las municipalidades peruanas son las únicas instancias de gobierno más antiguas y cercanas a la población presentes en todos los territorios a nivel nacional, por lo que las autoridades elegidas en esas instancias, tienen presión directa de la población al convivir y pertenecer a la localidad (Remy

2005:111). Además, los gobiernos locales gestionan las condiciones y la calidad de vida de las personas, ya que concentran la mayoría de las demandas y expectativas de la población, y desempeñan un rol político de gobierno multinivel al transmitir las demandas de abajo hacia arriba y viceversa, en las instancias intergubernamentales, en su relación con el sector privado y la sociedad civil local (Remy 2005:3; Quispe 2008:321). Debido a esto, los gobiernos locales como las municipalidades gozan de cierta autonomía política, económica y administrativa en dentro de sus atribuciones o su competencia (Dávila 2005:30). Por ello, es necesario un análisis de las características que componen la organización institucional de las municipalidades para entender las dinámicas que pueden ocurrir con las autoridades electas y la representación política.

Un primer punto importante es el ámbito económico ya que las municipalidades no siempre poseen los recursos económicos y las capacidades de gestión suficientes para satisfacer la demanda de la población puesto que, por un lado, los fondos y los ingresos propios generados y recaudados son ínfimos; mientras que, por el otro, no cuentan con personal adecuadamente calificado para la gestión del gobierno local, por lo que existen diferencias entre los gobiernos locales dependiendo de la categoría y el tamaño (Remy 2005:3; Quispe 2008:317). Ante esta situación financiera, muchas municipalidades dependen de los recursos otorgados por el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) (Quispe 2008:317).

Siguiendo lo anterior, Paula Muñoz realizó una investigación sobre la eficiencia del gasto municipal y el cómo esta se veía afectada por factores políticos dentro de la competencia electoral puesto que los incentivos y limitaciones que afectan a los actores políticos afectarían también al gobierno una vez que lleguen al poder (Muñoz 2010:2). De tal forma, al usar variables como la descentralización fiscal, administrativa y política con un enfoque político institucional de los incentivos que tienen los actores políticos y sus partidos para mantenerse en el poder,

demonstró que tanto en las municipalidades provinciales como municipales distritales son afectadas por los factores políticos de manera diferenciada debido al gran aumento de partidos políticos (Muñoz 2010:38-39). De esta forma, el ámbito político muestra un desarrollo del sistema de partidos a nivel municipal que afecta el gobierno.

En el ámbito político, se ha observado que los partidos políticos han tenido un bajo nivel de desempeño en el proceso de elaboración de políticas públicas en la medida que, no han cumplido el rol de representación al no responder a las demandas e intereses del pueblo (Quispe 2008:328). Esta realidad, si bien encuentra razón en la democracia sin partidos que tanto hemos mencionado anteriormente, se origina por los cambios en las normas de las elecciones municipales que han generado, ante la flexibilidad de estas, un aumento de organizaciones políticas que participan en las elecciones que desestructura la política y que disemina los votos entre muchos candidatos sin porcentajes significativos (Remy 2005:125-126).

La proliferación de organizaciones o movimientos políticos independientes en los diferentes ámbitos locales a nivel nacional ha generado una política sin estructura partidaria y una altísima volatilidad del electorado (Quispe 2008:330). Consecuentemente, ya que los alcaldes electos no tienen vínculos con ninguna base social organizada u otros partidos, las autoridades locales se encuentran aisladas de la red intergubernamental que no permiten un adecuado ejercicio de sus nuevas funciones y obligaciones (Remy 2005:128). Además, debido a esta facilidad en el acceso al poder local y la falta de un partido que se relacione con la sociedad, las autoridades locales han estado ligadas a la búsqueda de intereses particulares o grupales por culpa de la corrupción, conflictos sociopolíticos, inestabilidad política e institucional e ingobernabilidad diferentes localidades (Quispe 2008:331).

Dentro del ámbito de organización institucional, el sistema municipal peruano tiene un gobierno presidencialista con cultura caudillista y estructura vertical jerarquizada que daría lugar a un gobierno local con alcalde fuerte debido a que el poder político se concentra y gira alrededor del alcalde y su entorno político, por lo que los mecanismos de toma de decisiones en los ámbitos locales son de carácter imprevisto o no planificado y de corto plazo ya que los alcaldes desarrollan su agenda política sobre la marcha (Quispe 2008:324;333). Esta situación ha generado una percepción entre la sociedad civil de poca comunicación entre las autoridades locales y los ciudadanos (Quispe 2008:333). No obstante, se han ido desarrollando mecanismos de participación ciudadana para la institucionalización de la participación social en el ámbito local y regional (Arroyo 2006:1).

2.4.2 MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA MUNICIPAL

Gracias a la descentralización y la política estatal de institucionalización de la participación ciudadana para el desarrollo local, se han ido implementando mecanismos formales de participación ciudadana como los presupuestos participativos (PP), el plan de desarrollo concertado (PCD) y los concejos de coordinación local (CCL) que permiten y garantizan a todos los ciudadanos el acceso a la información pública, así como también la conformación y funcionamiento de espacios para la formulación de agendas, debates y concertación de planes de desarrollo, presupuestos y gestión pública (Quispe 2008:341-342; Arroyo 2006:2).

Sin embargo, estos mecanismos son juzgados por ser poco efectivos y que implican un exceso de participación que no logran la convocatoria plena ni asegura la participación efectiva de los ciudadanos que participan en el proceso (Arroyo 2006:16). Esto se debe a que los mecanismos no son vinculantes formalmente para su ejecución por lo que los ciudadanos se desilusionan (Quispe 2008:342). Por

el lado de los CCL y los PP, el diseño legal solo permite a las organizaciones formales de la sociedad civil participar y no a los ciudadanos comunes, al menos que sean invitados por los funcionarios municipales, aun cuando la sociedad civil peruana es débil (Remy 2005:130; McNulty 2019:24).

Del mismo modo, las autoridades y funcionarios tienen problemas respecto a la existencia de estos mecanismos participativos y de los estrictos controles técnicos que se necesitan para ser implementados y ser considerados “viables” (Remy 2005:131; McNulty 2019:23). Por otro lado, estos mecanismos también tienen problemas para ser desarrollados de manera técnica por profesionales y ser llevados a cabo por las municipalidades que no cuentan con los recursos (Romero & De Assis 2016:87). Y, además de la falta de voluntad política de las autoridades y los funcionarios para llevar a cabo estos mecanismos de participación ciudadana, se ha visto un esquema de costo-beneficio para la participación de los más pobres debido a los trabajos que podrían conseguir en comparación a lo que pueden perder al invertir tiempo para ir a participar (Arroyo 2006:12-13; McNulty 2019:24-25).

Por todo lo anterior, resulta difícil pensar que realmente se está desarrollando una democracia con representación efectiva de las autoridades locales y con participación ciudadana activa debido a los factores institucionales y diseños técnicos con los que se ha construido nuestro Estado en vías de democracia.

3 CONCLUSIONES

De todo lo anterior, se puede observar que el Perú ha ido construyendo una democracia participativa y representativa en el plano formal, pero que no se ha podido reflejar en la realidad debido a los problemas estructurales e institucionales que aún se mantienen por nuestra débil organización política y social. Por ello, se puede decir que la representación política y la participación se encuentran limitadas por una extensa red factores que, del lado de la autoridad, no permiten una representación política indígena sustantiva por una falta y desarrollo de no solo un movimiento regional o partido político indígena a causa de las divisiones internas, sino también por la falta de todo un sistema de partidos institucionalizado. Además, la gran discrecionalidad y ventajas económicas y políticas que posee una autoridad no asegura una verdadera representación política debido a la posible corrupción y desatención que podría ejercer sobre la población que representa. En esa misma línea, en caso la autoridad indígena tenga deseos de ejercer una representación efectiva y un establecimiento de una agenda indígena, existen problemas institucionales que no le permitirían llevar a cabo sus planes políticos. Por otro lado, en el ámbito de la participación de la población indígena que exige una representación efectiva, la falta de peso proporcional al ser minoría y la dispersión del voto en el actual sistema electoral, limita cualquier intento de obtener una autoridad que sí los representa, ya sea por culpa de la cuota nativa, la debilidad de la cohesión de las organizaciones indígenas y de la acción colectiva o de las trabas institucionales y estructurales que no permiten una participación efectiva aun cuando existen mecanismos de participación ciudadana institucionalizados.

Todo ello contribuye a que, a nivel local, se mantengan las desigualdades y los problemas que surgen dentro de las sociedades indígenas ya que estos no tienen cómo llegar al Estado por la falta de representantes y canales institucionales estatales muy aparte de los limitados impactos positivos que tienen las

organizaciones indígenas en la promoción de sus intereses por medio de organismos internacionales. De tal forma, resulta necesario un análisis a nivel municipal de estas dinámicas en los municipios de Ucayali, donde existe una mayoría indígena, para una mayor comprensión de la realidad política peruana su relación con la manutención de las desigualdades y la pobreza en esa región del país, en un contexto en donde la ampliación de derechos y la garantía de la cuota nativa debió mejorar la democracia y el gobierno local para el bien y el desarrollo de esta población minoritaria y vulnerable.



4 BIBLIOGRAFÍA

ALEGRE, Alejandra

2020 *El remedio equivocado: el impacto de la cuota nativa en la labor de representación de los pueblos indígenas de la Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD)*. Tesis correspondiente al título de Licenciada en Ciencia Política y Gobierno. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Ciencias Sociales.

BEBBINGTON, A., SCURRAH, M., & BIELICH, M.

2011 “Un hito en la emergencia del movimiento indígena amazónico: el caso del río Corrientes”. Los movimientos sociales y la política de la pobreza en el Perú. Lima: Instituto de Estudios Peruanos

CHUECAS, Adda

2007 “Participación política de los pueblos indígenas del Perú”. En Instituto Interamericano de Derechos Humanos Estudios sobre participación política indígena / Instituto Interamericano de Derechos Humanos. -- San José, C.R. : IIDH, pp.141-165.

DAHL, Robert

1989 Poliarquía. Madrid: Tecnos.

DARGENT, E.

2015 ¿No hay Crisis que dure cien años? En La Divina Tragedia. (pp. 39 - 56). LIMA. Desco.

DÁVILA, Julio

2005 *Perú: Gobiernos locales y pueblos indígenas*. Lima: Racimos de Ungurahui e Iwgja

DE LA CADENA, M.

2000 *Indigenous Mestizos: the politics of race and culture in Cuzco, Peru, 1919-1991*. Durham, NC; London, Duke University Press

DEL ÁGUILA, Alicia

2012 “Historia del sufragio en el Perú, s XIX-XX: una lectura desde la ciudadanía y la participación”. En Del Águila, A., Suito, M. (Coeditoras). *Participación electoral indígena y cuota nativa en el Perú. Aportes para el debate*. Lima: IDEA Internacional y Jurado Nacional de Elecciones. 17-36.

DÍAZ, A., & MEZA, C.

2015 “Estudio sociológico, demográfico y económico de las comunidades indígenas en la Región Ucayali: 1993-2007”. En *Investigaciones Sociales*, Vol. 18, N°33, pp.187-199

ESCOBAR, Piero

2014 “La canalización de demandas en organizaciones indígenas amazónicas” En *Revista Argumentos*, año 8 N.º 2.

ESPINOSA, Óscar

2012 “El sistema de cuota electoral indígena en la Amazonía: problemas y limitaciones”. En Del Águila, A., Suito, M. (Coeditoras). *Participación electoral indígena y cuota nativa en el Perú. Aportes para el debate*. (pp. 37-46). Lima: IDEA Internacional y Jurado Nacional de Elecciones. 37-46.

2014 “Los planes de vida y la política indígena en la Amazonía peruana”. En *Anthropologica*, 32(32), 87-114.

2016 *Gobiernos subnacionales y pueblos indígenas en la Amazonía peruana*. Lima

2018 “La compleja participación de los pueblos indígenas en las elecciones”. En *Intercambio Revista del Apostolado Social de la Compañía de Jesús del Perú*. N°53. Consulta: 29 de mayo de 2021

[La compleja participación de los pueblos indígenas en las elecciones - INTERCAMBIO](#)

2020 “La participación electoral indígena en la Amazonía peruana”. En *Antropologia da Política Indígena: Experiências e dinâmicas de participação e protagonismo indígena em processos eleitorais municipais (Brasil-América Latina)*. (pp. 314 - 341). RÍO DE JANEIRO. Associação Brasileira de Antropologia.

FUENTES, María

2018 “*Tierra de nadie’: Relaciones Estado sociedad y su efecto en el desarrollo humano en la región amazónica de Madre de Dios*”. Tesis correspondiente al grado de Licenciada en Ciencia Política y Gobierno. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Ciencias Sociales-

Franceschet, S.

2008 “La representación política de las mujeres en un país sin ley de cuotas: el caso de Chile”. En Archenti, N., Tula, M. (eds.), *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*. Buenos Aires: Heliasta.

GAMBOA, César

2009 «Rastreado la participación indígena. “Pueblo de Peruanos” en la legislación electoral del siglo xix». *Elecciones*, vol. 8, n.º 9, pp. 61-86.

GERRING, J.

2007 *Case study research: Principles and practices*. New York: Cambridge University Press.

JARAMILLO, Cristhian & Manuel VALENZUELA

2019 LAS CUOTAS ELECTORALES. UN ANÁLISIS MULTINIVEL DE LOS EFECTOS DE SU APLICACIÓN. Lima: ONPE, 1ra. edición

JAVE, Iris y Diego UCHUYPOMA

2017 Diagnóstico sobre experiencias de formación en los pueblos indígenas. Los casos de la CODEPISAM (San Martín) y la ORAU (Ucayali.)

LEVITSKY, S., & ZAVALETA, M.

2019 ¿Por qué no hay partidos políticos en el Perú?. Lima: Planeta.

LUNA, Fabiola

2006 Ciudadanía Intercultural. Lima: Centro de Antropología y Aplicación Práctica.

MADRID, R.

2012 The Rise of Ethnic Politics in Latin America. Cambridge University Press.

MCNULTY, Stephanie

2019 "Participación decepcionante: una evaluación de quince años de la Ley Nacional del Presupuesto Participativo", Revista de Ciencia Política y Gobierno, vol.6, no.11, pp. 7-30.

MUÑOZ, P. I., PAREDES, M., & THORP, R.

2006 Acción colectiva, violencia política y etnicidad en el Perú

ONPE

2011 Participación de la población indígena amazónica en las Elecciones Regionales y Municipales 2010, Lima.

QUISPE MAMANI, E.

2008 “Gobiernos locales en el Perú”. *El sistema político local en el Perú: participación y liderazgo político.*

PAREDES, Maritza

2010 En una Arena Hostil. La Politización de lo Indígena en el Perú. En Carlos Meléndez and Alberto Vergara (eds.) *El Perú Político en Perspectiva Comparada.* LIMA. Fondo Editorial de la PUCP.

2015 Representación política indígena. Un análisis comparativo subnacional. Lima: Jurado Nacional de Elecciones, Instituto de Estudios Peruanos, IDEA International, Ministerio de Cultura del Perú. *Participación de la población indígena amazónica en las Elecciones Regionales y Municipales 2010.* Lima: ONPE.

MUÑOZ CHIRINOS, P.

2010 Los determinantes políticos de la eficiencia del gasto municipal. *Economía Y Sociedad.*

PELÁEZ, Guillermo

2018 *El lugar de las organizaciones juveniles indígenas en la emergencia de liderazgos entre os Shipibo-Konibo: El caso de la Organización de Jóvenes Indígenas de la Región Ucayali (OJIRU).* Tesis correspondiente al título de Licenciado en Antropología. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Ciencias Sociales.

PÉREZ, Rosario

2014 *Estructura de las redes de corrupción en el proceso de extracción y comercialización de madera extraída de concesiones forestales otorgadas en la provincia de Coronel Portillo, región Ucayali, entre los años 2008 y 2011.*

Tesis correspondiente al título de Licenciada en Ciencia Política y Gobierno.
Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Ciencias Sociales.

REMY, Isabel

2005 “Los gobiernos locales en el Perú: entre el entusiasmo democrático y el deterioro de la representación política”. *El Estado esta de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia*. Lima: IEP, pp.111-136.

ROMERO, L., & DE ASSIS, W.

2016 Ciudadanía imaginada y presupuesto participativo em los pueblos indígenas de la Selva Central del Perú. *Novos Cadernos NAEA*, 19(3), 71-92.

SERPA, Ana

2020 *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. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Posgrado

VILLANUEVA, A.

2012 “En torno a la representación especial indígena en el Perú: percepción de líderes indígenas y características del modelo peruano”. En *Debates en Sociología*37: 43-76.

VAN COTT, D.

2003 Institutional change and ethnic parties in South America. *Latin American Politics and Soci-ety*45 (2): 1-39.

2004 “Los movimientos indígenas y sus logros: la representación y el reconocimiento jurídico en los Andes”. *América Latina Hoy* 36: 141-159.

2005 From Movement to parties in Latin America: The Evolution of Ethnic Politics. Cambridge University Press.

YASHAR, D.

2005 Contesting Citizenship in Latin America. The Rise of Indigenous Movements and the Post Liberal Challenge. New York, Cambridge University.

