

# Desencuentros entre la participación política tradicional y la participación política formal: la participación política del pueblo Shipibo-Konibo dentro del proceso de la descentralización

*Karina Vargas Hernández\**

*“No habrá paz ni estabilidad en América Latina si no se reconoce el carácter multicultural de los Estados y si no se logra que los pueblos indígenas participen plenamente en la vida política y en la gestión de los estados”.*

Julio Ruiz Murrieta.

## Introducción

### Contexto

La presente investigación es un análisis de las nociones, prácticas y experiencias de participación política del pueblo Shipibo Konibo<sup>1</sup> desarrolladas dentro del proceso de descentralización que se inició en el Perú en enero del 2003. El ejercicio de esta participación política se analiza en dos de los tres niveles de gobierno que existen en el Perú: el Gobierno Regional de Ucayali y el Gobierno Local (Municipalidades); este último será analizado tanto a nivel Provincial con la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo, como a nivel Distrital con la Municipalidad Distrital de Masisea.

Nuestro propósito es contribuir a la comprensión de cómo los factores culturales son determinantes para una efectiva participación

---

\* Peruana. Abogada. Ex alumna del XXIII Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos. Funcionaria del Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica.

<sup>1</sup> Nótese que la palabra Shipibo *Konibo* con escribe “K”, siguiendo las recomendaciones establecidas por los docentes especialistas bilingües del Pueblo Shipibo-Konibo en el Congreso de “Normalización de Lenguas Amazónicas” realizado en Huampaní, Chaclacayo, en Octubre de 1999. Algunas citas bibliográficas presentadas en ésta investigación han sido previas al referido Congreso y nombran al pueblo Shipibo-*Conibo* con “C”, las citas han sido transcritas textualmente sin modificaciones.

política y proponer recomendaciones para mejorar y hacer efectiva esta participación, teniendo en cuenta que los derechos políticos forman parte de los derechos humanos y por tanto su ejercicio debe estar plenamente garantizado.

Nuestro objetivo general es evaluar y analizar el ejercicio de los derechos políticos del pueblo Shipibo-Konibo dentro del proceso de la descentralización, visibilizando la visión indígena de la participación política en el análisis de la problemática del ejercicio de sus derechos políticos.

Nuestros objetivos específicos son:

- Proporcionar un diagnóstico cualitativo del conocimiento del proceso de la descentralización y utilización de mecanismos de participación por parte del pueblo Shipibo-Konibo.
- Determinar los principales problemas que obstaculizan la participación política del pueblo Shipibo-Konibo.
- Determinar si existe una efectiva y adecuada participación política de los hombres y mujeres Shipibo-Konibo.
- Presentar algunas recomendaciones para el fortalecimiento de los derechos políticos del pueblo Shipibo-Konibo.

## Hipótesis

El proceso de la descentralización se inició en enero del 2003 y partió de reconocer al Perú como un país profundamente desigual y con un fuerte problema de centralismo de las capitales frente a las zonas rurales. Tiene como principios entre otros, *la equidad y la inclusión* de los pueblos históricamente marginados, como son los pueblos indígenas. Entre sus objetivos también se señaló: *la participación ciudadana* en todas las formas de organización y control social, manifestando expresamente en el artículo 6 inc. c de la Ley de Bases de la Descentralización: “la participación de las comunidades campesinas y nativas reconociendo la interculturalidad y superando toda clase de exclusión y discriminación”.

Asimismo, la Constitución Política del Perú reformada en su Capítulo XIV sobre la descentralización, estableció cuotas mínimas para hacer accesible la representación de género y pueblos originarios en los Consejos Regionales y los Consejos Municipales.

La hipótesis del trabajo parte de considerar que el actual proceso de la descentralización ha favorecido el ejercicio de los derechos políticos de los Shipibo-Konibo, incrementando su participación política.

La segunda hipótesis busca reconocer que si bien la participación política de los Shipibo-Konibo se ha incrementado, esta participación no ha resultado suficiente, ni adecuada ni eficaz.

Una tercera hipótesis es que el incremento en el ejercicio de los derechos políticos de los Shipibo-Konibo no sólo se ha dado gracias a las normas de descentralización sino también en gran medida a la vigencia del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas, a la capacidad organizativa que caracteriza a los Shipibo-Konibo y al apoyo en capacitación sobre el proceso de descentralización que han venido brindando diversas instituciones no gubernamentales.

### **Metodología**

La información sobre el ejercicio de los derechos políticos de los Shipibo-Konibo fue recogida de dos fuentes:

- a. Información sobre representantes indígenas como consejeros, regidores, agentes participantes del presupuesto participativo, miembros del CCR/CCL, comités de vigilancia, etc., recogida de fuentes primarias de los documentos oficiales del Gobierno Regional, Municipalidad Provincial de Coronel Portillo y Municipalidad Distrital de Masisea.
- b. Entrevistas a dirigentes Shipibo-Konibo de 12 comunidades nativas dentro de la jurisdicción de la Municipalidad Distrital de Masisea, Municipalidad Provincial de Coronel Portillo y Gobierno Regional de Ucayali; algunos de ellos actualmente residen en la ciudad de Pucallpa debido a sus labores como dirigentes de organizaciones o cargos públicos pero continúan como miembros de sus comunidades. En total se entrevistaron un total de 20 personas: 10 hombres, 5 jóvenes y 5 mujeres. Se buscó recoger información de personas que vienen participando activamente en el proceso de descentralización, para con ellos analizar y evaluar el ejercicio de sus derechos políticos. Todos los entrevistados cuentan con cierta trayectoria política: son jefes de comunidades nativas, presidentes de organizaciones indígenas, organizaciones de mujeres artesanas, organizaciones de jóvenes o detentan un cargo político dentro del gobierno regional o local.

La información de las entrevistas fue sistematizada siguiendo los ejes temáticos del trabajo y se elaboraron cuadros con las respuestas más frecuentes.

El presente trabajo evalúa si existe una “adecuada y efectiva participación política”, entendiendo por esto que los Shipibo-Konibo tengan un espacio político no formal sino material, teniendo en cuenta que a los indígenas les interesa participar en política para conseguir el beneficio de su gente, no participar por participar.

Siguiendo a Kymlicka<sup>2</sup>: “Cuando las minorías tienen derecho a votar y a presentarse en las elecciones, a organizarse políticamente y a defender públicamente sus criterios, es prácticamente seguro que sus intereses reciben la debida atención”, será entonces una efectiva participación y representación cuando los intereses de los Shipibo-Konibo *reciban la debida atención*, cuando la agenda indígena se haga presente en los partidos políticos, en los Gobiernos Regionales y en los Gobiernos Locales en los que participan y cuando se elaboren políticas públicas para esos sectores.

Asimismo, será una *adecuada participación* cuando los hombres y mujeres Shipibo-Konibo cuentan con el mismo nivel de oportunidades con que cuentan otros sectores de la sociedad para el ejercicio de sus derechos, y no ven limitados estos derechos por causa de su identidad cultural.

## Estructura del trabajo

El trabajo de investigación comienza abordando el contexto histórico y contexto político actual del pueblo Shipibo-Konibo, este último es complementado con el imaginario político de los Shipibo-Konibo recogido de las entrevistas: la manera cómo estas personas conciben el Perú, su identidad étnica y su comunidad como espacio de participación. A continuación se explican las formas de participación política tradicional del pueblo Shipibo-Konibo, se hace alusión a las dos formas más comunes y con plena vigencia en la actualidad. En el capítulo siguiente se intenta construir un concepto de ciudadanía indígena a la luz de la participación política que realizan los Shipibo Konibo en sus comunidades. Posteriormente se explica el contexto en el que se enmarca el presente trabajo de investigación: el proceso de

---

<sup>2</sup> Kymlicka, Will. *Ciudadanía Multicultural*. Ediciones Paidós. Barcelona 1995. Pág. 183.

la descentralización y la regionalización, se desarrollan los principios y objetivos en los que se basa la descentralización, el sistema de cuotas que se otorgan a los pueblos indígenas y los derechos políticos contenidos en la normativa sobre la descentralización, así como algunos derechos contenidos en el Convenio 169 de la OIT. Enseguida se realiza un diagnóstico cualitativo del ejercicio de los derechos políticos de los Shipibo-Konibo, sobre su conocimiento acerca del proceso de descentralización y el uso de los mecanismos de participación en los gobiernos regional, provincial y distrital. La siguiente sección, presenta algunos de los problemas que obstaculizan el ejercicio de los derechos políticos del pueblo Shipibo-Konibo. Finalmente, la última sección recoge las conclusiones del trabajo de investigación y presenta algunas recomendaciones para lograr una mayor y más adecuada participación política del pueblo Shipibo Konibo en los gobiernos regionales y locales.

## **1. Contexto histórico político del pueblo Shipibo-Konibo**

### **1.1 El pueblo Shipibo-Konibo**

El pueblo Shipibo-Konibo, perteneciente a la familia lingüística Pano, constituye hoy en día uno de los últimos pueblos indígenas ribereños de los grandes ríos de la baja Amazonía peruana. Se encuentra distribuido a lo largo de 700 Km. de recorrido del río Ucayali y sus afluentes principales. Cuenta aproximadamente con 120 comunidades nativas y concentra una población cercana a los 30,000 habitantes, evidenciando uno de los procesos de crecimiento demográfico más significativo entre los pueblos indígenas de la Amazonía peruana, siendo con los Aguaruna y los Asháninka, uno de los más numerosos de la región<sup>3</sup>.

Las comunidades Shipibo-Conibo no ocupan un territorio continuo, éste es compartido por otros grupos étnicos (los Asháninka, los Piro y los Cocama), así como por población mestiza ribereña. Diversos centros urbanos, entre los que destaca por su importancia la ciudad de Pucallpa, se encuentran enclavados en el espacio territorial de estas sociedades, ejerciendo una significativa influencia sobre la vida económica y cultural de estos pueblos indígenas y sirviendo como zonas de intercambio, comercio y encuentro intercultural<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Mora, Carlos. "Diagnóstico Situacional sobre el proceso de migración de los Shipibos-Conibos al espacio urbano en Pucallpa. Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana". IIAP. Documento Inédito. Lima, julio 2005. Pág. 1

<sup>4</sup> Mora, Carlos. Op. Cit. Pág. 2.

El sistema productivo de los Shipibo-Konibo, especialmente el de la subsistencia, se encuentran en gran medida condicionado por el período de crecientes e inundaciones del río Ucayali. Este sistema productivo combina la agricultura de subsistencia con la pesca y la caza como actividades proveedoras de proteínas. La extracción forestal, la pesca comercial, la venta de excedentes agrícolas y la artesanía son otras actividades que complementan las prácticas de subsistencia y contribuyen a generar ingresos monetarios o dan origen a sistemas de intercambio con comerciantes ribereños.

Hoy en día son uno de los pueblos que más relación tiene con occidente debido al comercio de artesanías, la que constituye una importante actividad económica ya que las telas diseñadas, cerámicas, collares y pulseras hechos con semillas son los productos más característicos de Shipibos y son conocidos a nivel mundial.

## 1.2 Organización político-administrativa

Desde el gobierno del General Velasco Alvarado (1968-1975) el Perú abandonó en sus ordenamientos legales el término “pueblos indígenas” para hacer referencia a los descendientes de poblaciones que habitaban el país antes de la época de la conquista.

Con la promulgación de la Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de las regiones de Selva y Ceja de Selva<sup>5</sup> en 1974 se introdujo la denominación de Comunidades Nativas para identificar a los pueblos indígenas de la selva. En la práctica, el Estado pareció entenderlos como asentamientos o conjuntos de familias que reclamaban posesión de un territorio comunal (cada título de propiedad fue en promedio para unas 30 familias), perdiendo un poco el sentido y real magnitud de su definición como pueblos indígenas.

Asimismo, con esta Ley el Gobierno del General Velasco Alvarado instituyó, a nivel de cada comunidad nativa, una nueva estructura político-administrativa, la cual seguía el modelo de los poblados mestizos y se superponía al sistema de curacas, que eran jefes indígenas por tiempo indeterminado, que transmitían su función a sus hijos o como señala Tournon “preparaban a sus hijos para esta función”<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Decreto Ley 20653.

<sup>6</sup> Tournon, Jacques. *La Merma Mágica: Vida e Historia de los Shipibo-Konibo del Ucayali*. CAAAP. Lima.2002. Pág. 166.

Además del jefe de la comunidad, habían otras dos figuras con autoridad política que representaban a la comunidad frente a las autoridades del Estado: el teniente gobernador y el agente municipal. Elegidos en asamblea general por un período de dos años, éstos eran generalmente jóvenes que sabían leer y escribir en español, sobre todo el agente municipal, quien debía encargarse de registrar los nacimientos y defunciones. Buscando una mejor integración entre el mundo indígena y la sociedad nacional, esta ley garantizaba, por primera vez en la historia del país, la existencia legal de las comunidades Shipibo-Konibo, permitiendo la demarcación y titulación de sus tierras. Asimismo, descentralizaba hasta cierto punto el poder y lo transfería a las comunidades, pues les daba el control de los asuntos civiles, de su policía y de la justicia de paz<sup>7</sup>.

También se designó al “presidente de la asociación de padres de familia”, encargado de las relaciones con los profesores de las escuelas primaria y secundaria y al “promotor de salud”, encargado de la atención primaria de la salud. Actualmente los programas de ayuda social en alimentación han incluido una representante más de la comunidad ante el Estado, la “Presidenta del club de madres”.

Sin embargo, aun con este nuevo sistema de organización de las comunidades, “el fundador de la comunidad llamado ‘jefe vitalicio’, puede conservar toda su vida activa una influencia importante”<sup>8</sup>.

### 1.3 Imaginario político ciudadano

Para comprender la visión que tienen los Shipibo-Konibo sobre la política y la ciudadanía “es necesario comprender qué es lo que piensan de la comunidad política nacional a la que pertenecen por ley, pero que para muchos representa un concepto lejano a su experiencia directa”<sup>9</sup> y contrastar estas ideas con sus percepciones de su comunidad de origen y sus formas de ejercer la política dentro de ésta.

---

<sup>7</sup> Morin, Françoise. “Los Shipibo Konibo”, en *Guía Etnográfica de la Alta Amazonía*. Volumen III. Ediciones Abya-Yala, 1998. Quito. Pág. 369.

<sup>8</sup> Tournon, Jacques. Op. Cit. Pág. 166.

<sup>9</sup> Belaúnde, Luisa y otros. *Ciudadanía y cultura política entre los Awajún, Asháninka y Shipibo Konibo de la Amazonía Peruana*. CAAAP. Lima, Mayo 2005. Pág. 24.

## El Perú

## Cuadro 1

<b>¿Qué es el Perú?</b> (respuestas más frecuentes)	
<b>Mujeres</b>	<b>Hombres</b>
-Es un país lleno de riqueza y cultura	-Un país conformado por varias culturas y geografías
-Es un país pluricultural	-Un país pluricultural y multilingüe
-Un país donde habitan los pueblos indígenas y está compuesto de bosques, ríos y medio ambiente	-Un Estado conformado por personas y recursos naturales
-Un país	-Un país con mucha diversidad cultural y con potencialidad de recursos
-Es como una comunidad pero a nivel nacional	-La nación donde vivimos, como PPII estamos inmersos a este país
	-Un país
	-Un Estado que tiene sus propias formas y leyes

Las respuestas son diversas resaltando en su mayoría una visión incluyente de ciudadanía, ya que no sólo es el país donde ellos viven, sino también el lugar donde viven otras culturas: “un país pluricultural y multilingüe”, “un país conformado por varias culturas”, “la nación donde vivimos, como pueblos indígenas estamos inmersos a éste país”, visión que resalta la idea de convivencia, de un espacio donde coexisten otros y ellos.

También pero en menor magnitud se aprecia la respuesta a secas del Perú como “un país” lo que expresa de cierta manera la falta de familiaridad y una relación remota o ajena con el Perú. De igual forma la respuesta “el Perú es como una comunidad pero a nivel nacional”, manifiesta la falta de una idea clara del Perú, y refleja más bien la aspiración de que el Perú sea un lugar donde se pueda convivir como en la comunidad. Se aspira reproducir las relaciones comunales, desconociendo que la dinámica nacional es diferente. También encontramos la respuesta automática de corte escolar: “es un Estado que tiene sus propias formas y leyes”.



Por otro lado la sociedad indígena se aprecia estrechamente relacionada con el medio ambiente, la idea de un país como el lugar donde convive la gente con los ríos, las plantas y los animales, lo que involucra un respeto por el medio ambiente: “allí también conviven los pueblos indígenas y está compuesto por bosques, ríos y medio ambiente”, “es un país que tiene muchos recursos naturales”, “es un país conformado por personas y recursos naturales”.

## Cuadro 2

<b>¿Qué es un buen peruano para ti?</b> (respuestas más frecuentes)	
<b>Mujeres</b>	<b>Hombres</b>
-El que busca el desarrollo de su país	-Una persona que contribuye mucho al país
-El que lucha por su país	-Una persona que piensa y aporta para el desarrollo de su país y comunidad
-Para ser buen peruano tenemos que tener DNI*	-El que interrelaciona su mundo con otras culturas
	-Una persona que respeta las diferentes culturas
	-El que defiende los derechos humanos y el medio ambiente
	-El que cumple sus derechos y sus deberes y respeta la dignidad de las personas.
	-El que es honrado y honesto

\* Documento Nacional de Identificación.

Las respuestas a esta pregunta coinciden con la visión de ciudadanía incluyente señalada en el cuadro anterior: “un buen peruano es aquel que interrelaciona su mundo con otras culturas”, “una persona que respeta las diferentes culturas”, destacando el respeto hacia otros y sus culturas, así como el respeto al medio ambiente: “el que defiende el medio ambiente”.

También encontramos la respuesta del “activista”, para ellos un buen peruano es la persona que busca el desarrollo de su país, que contribuye,

que aporta, que hace algo bueno por su país y su comunidad, lo que guarda relación con la filosofía amazónica de que “uno es lo que hace”<sup>10</sup>.

La respuesta: “para ser buen hay que tener DNI” es una respuesta pragmática, ya que sin ese documento quedan desvinculados del Estado, sólo con el DNI pueden recibir ayuda del Estado en cuanto a programas de alimentos, seguro de salud y otros, también es con el DNI que pueden ejercer sus derechos ciudadanos. Es el documento que les sirve para vincularse con el espacio nacional: “nosotros los Shipibos también somos peruanos. Por eso tenemos nuestros documentos personales, por eso también sufragamos cuando hay que elegir a las autoridades; si no fuéramos peruanos no tendríamos documentos, ¿no es cierto?”<sup>11</sup>. Cabe resaltar que en el Perú existe un alto número de indocumentados, especialmente en las zonas rurales habitadas por pueblos indígenas.

Sobresalen las respuestas que señalan que un buen peruano, es el que respeta los derechos humanos y la dignidad de la persona, lo cual no resulta extraño, ya que son temas en los que constantemente son capacitados por diversas organizaciones, aunque también evidencia una conciencia acerca de los derechos y deberes, normatividad socialmente compartida.

---

<sup>10</sup> Belaúnde, Luisa Elvira. Op Cit. Pág. 33.

<sup>11</sup> Valenzuela, Pilar y Valera Agustina. *Koshi Shinanya Ainbo: el testimonio de una mujer shipiba*. Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales de La Universidad Mayor de San Marcos. Agosto 2005. Pág. 193.

## La política

**Cuadro 3**

<b>La política es:</b>	
<b>Buena</b>	<b>Mala</b>
<b>13 hombres/5 mujeres = 16 Personas</b>	<b>05 mujeres / 02 hombres</b>
<b>¿Por qué? (respuestas más frecuentes)</b>	
-Si aprendemos es buena (m)	- No garantiza la sobrevivencia
- Da espacios para participar (m)	- Porque falta conocimiento (m)
- Permite participar	- No son limpios los políticos (m)
- Es una oportunidad para contribuir con nuestro pueblo.	- Porque se usa para beneficios personales
- Sí, porque garantiza el estado de derecho	- Desvirtúa valores
- Es buena si se implementa bien	

La política para los Shipibo-Konibo en sí misma no es mala; sin embargo, la experiencia vivida les ha demostrado que puede llegar a ser mala. Por ello la mayoría de los entrevistados respondió que era buena, pero que también era mala o que “dependía”.

El que la política sea buena o mala, se encuentra relacionado con las personas que ejercen la política: “es mala porque los políticos son malos”; así mismo si se aprende a ejercer bien la política deja de ser mala “si aprendemos es buena”. El ejercer adecuadamente la política tiene que ver con que sirva para el beneficio de la mayoría: “es una oportunidad para contribuir con nuestro pueblo” y no para beneficios personales: “es mala porque se usa para beneficios personales”.

En general, la política es considerada buena porque permite espacios de participación a través de los cuales pueden defender sus derechos.

**Cuadro 4**

<b>¿Quiénes son tus autoridades? (respuestas más frecuentes)</b>	
<b>Mujeres</b>	<b>Hombres</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las autoridades regionales y municipales</li> <li>- El gobierno regional, los alcaldes y las autoridades de la comunidad.</li> <li>- Los jefes de las comunidades y los dirigentes</li> <li>- Funcionarios que gobiernan y jefes de la comunidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El Presidente del Perú, los congresistas, las autoridades regionales y locales, las autoridades judiciales, las autoridades comunales</li> <li>- El sistema tradicional de las autoridades comunales y fuera existe la estructura de gobierno</li> <li>- El jefe de la comunidad y los funcionarios del gobierno</li> <li>- Las personas elegidas por el pueblo</li> </ul>

En relación a esta pregunta, la mayoría de las mujeres, sólo llega a reconocer a sus autoridades hasta el plano regional, se habla de las autoridades comunales, municipales y regionales, pero no se mencionan a las autoridades del gobierno central, lo cual tiene que ver con la relación remota y ajena que guardan con el gobierno central, en contraste con la relación a su ámbito inmediato, en el cual de cierta forma están participando (comunidad, municipio, gobierno regional). Se debe tener en consideración que si bien las mujeres entrevistadas son dirigentes, lo son de talleres de artesanías, o presidentas del club de madres, lo cual las vincula más al ámbito comunal.

Los hombres por el contrario identifican a las autoridades de los tres niveles de gobierno: central, regional y local, mencionando también la comunidad. Se presentan dos clases de autoridades con diferencias muy marcadas: “el sistema tradicional de las autoridades comunales y por fuera la estructura del Estado”, “el jefe de la comunidad y los funcionarios del gobierno”, hay que señalar que son los varones los que han tenido mayor contactos con congresistas, ministros y en algunos

casos el mismo Presidente de la República para la solución de algunos de sus problemas.

Ser indígena

### Cuadro 5

¿Te consideras indígena?	
Sí	No
<b>15 hombres/ 5 mujeres = 20 personas</b>	<b>0 hombres/ 0 mujeres = 0 personas</b>
¿Por qué? (respuestas más frecuentes)	
Mujeres	Hombres
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Porque tenemos una cultura y un lenguaje diferente</li> <li>- Porque por mi sangre corre sangre indígena</li> <li>- Porque tengo sangre originaria de antes de la conquista occidental</li> <li>- Porque mis padres son indígenas</li> <li>- Porque me identifico como tal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Porque tengo una cultura diferente (un origen, un idioma y una forma de ver diferente al resto de la sociedad)</li> <li>- Por lo que soy y lo que hago</li> <li>- Por mis pensamientos</li> <li>- Porque soy hijo del pueblo indígena</li> <li>- Porque esa es mi sangre</li> </ul>

En cuanto a los criterios de autodefinición como indígenas se observa una valoración altamente positiva del reconocerse diferentes, resaltando el idioma como el criterio de diferenciación más fuerte. Asimismo, si bien se reconocen como diferentes, tienen conciencia de que eso no los hace “ciudadanos de segunda clase”, aunque muchas veces en la práctica si se les trate como tales, una mujer acotó: “porque tenemos una cultura y un lenguaje diferentes, *pero iguales derechos*”.

También encontramos como criterio de autoidentificación lo biológico: “porque por mi sangre corre sangre indígena”, “porque esa es mi sangre”, o el criterio de la descendencia: “porque mis padres son indígenas”, “porque soy hijo del pueblo indígena” lo que evidencia que los lazos de sangre y parentesco con la familia y la comunidad son muy fuertes.

Se rescata la percepción centrada en el ejercicio de acciones, de actividades diarias que constituyen un estilo de vida: “por lo que soy y lo que hago”. Lo que los hace indígenas es el actuar como indígenas, “una concepción de la identidad basada en el ejercicio de acciones específicas y no en la adscripción de un status social independientemente de la práctica efectiva de las personas, es un rasgo cultural característico de la filosofía de la persona encontrada en diversos pueblos amazónicos. Uno es lo que hace”<sup>12</sup>.

## La comunidad

### Cuadro 6

¿Cómo es tu comunidad? (respuestas más frecuentes)	
Mujeres	Hombres
- Organizada, se trabaja coordinadamente las autoridades y los comuneros	- Organizada.
- Organizada y chiquita	- Organizada, se desarrolla con identidad
- Organizada y trabajadora	- Organizada, con gente que trabaja mucho
- Organizada se piensa en el futuro	- Bonita, pero con carencias
- Hay equidad, hombres y mujeres trabajan compartido.	- Es organizada, con estructura occidental

Al igual que la percepción de la identidad étnica, la percepción de la comunidad también es altamente positiva, rescatando el aspecto organizativo, casi todos señalan que su comunidad es “organizada” añadiéndole otros adjetivos, como bonita, pequeña, trabajadora, etc. La organización parece constituir una cualidad altamente considerada por los Shipibo-Konibo.

“Si bien existe una cierta idealización de la comunidad, esta responde a una visión propia indígena de la convivencia en la comunidad (...) Según esta filosofía y práctica indígena de lo social.

<sup>12</sup> Belaúnde, Elvira. *Ciudadanía y cultura política...* Pág. 32, 33.

La unidad de convivencia es un lugar donde hombres y mujeres viven juntos y viven bien, porque así es como cada cual lo desea y lo hace por aceptación propia, no por imposición de otros”<sup>13</sup>.

Se aprecia a la vez el dilema entre “desarrollarse con identidad” de lo cual son conscientes que les resta oportunidades o “adoptar una estructura occidental”, que si bien los acerca a la modernidad conlleva una carga negativa para los Shipibo<sup>14</sup>.

La comunidad también se presenta como un espacio de “equidad” entre hombres y mujeres: “hay equidad, hombres y mujeres trabajan compartido”, pero más que equidad es complementariedad, hombres y mujeres realizan trabajos y tareas diferentes, pero de igual importancia para la convivencia en comunidad.

### Cuadro 7

<b>¿Cómo participas en la política o gestión de tu comunidad?:</b>  (las respuestas afirmativas están marcadas con un aspa)	<b>Mujeres</b>	<b>Hombres</b>
Eligiendo a tus autoridades	X (5 personas)	X (15 personas)
Siendo elegido como autoridad	X (2 personas)	X (6 personas)
Vigilando a tus autoridades	X (5 personas)	X (13 personas)
Participando en comisiones	X (5 personas)	X (13 personas)
Participando en la asamblea comunal	X (5 personas)	X (15 personas)
Participando en programas (vaso de leche, club de madres, otros)	X (2 personas)	X (4 personas)
Otros	X (1 persona)	X (3 personas)

En cuanto a su participación dentro de la comunidad, se aprecia que hacen uso de casi todos los mecanismos y espacios de participación comunal, como señaló una mujer al marcar el rubro “otros” espacios de participación: “en mi comunidad participo en todas partes”, lo que los involucra fuertemente al desarrollo de su comunidad.

<sup>13</sup> Belaúnde, Luisa Elvira. Op Cit. Pág. 37 y 38.

<sup>14</sup> Suele mencionarse como cualidad negativa de la Comunidad Nativa de San Francisco de Yarinacocha en Pucallpa, el que tenga una estructura occidental.

Todos participan activamente en la asamblea comunal, incluso los comuneros residentes en Pucallpa pueden brindar aportes a la asamblea cuando visitan la comunidad.

En el rubro “otros” espacios de participación, se han señalado mecanismos o espacios que no son tradicionales del pueblo Shipibo, pero que actualmente están siendo incorporados en las comunidades, por ejemplo: “a elaboración anual del plan de desarrollo comunitario”.

### Cuadro 8

<b>¿Quién toma las decisiones en tu comunidad?:</b>  (las respuestas afirmativas están marcadas con un aspa)	<b>Mujeres</b>	<b>Hombres</b>
Ancianos	X (1 personas)	X (4 personas)
Jefe de comunidad	X (4 personas)	X (4 personas)
Gobernador	X (1 personas)	X (1 personas)
Asamblea comunal	X (5 personas)	X (15 personas)
Presidenta del club de madres	X (1 personas)	X (1 personas)
Otros	X (1 personas)	X (1 personas)

En cuanto a la pregunta ¿Quiénes toman las decisiones en tu comunidad?, las respuestas han sido unánimes al señalar que las decisiones las toma la *asamblea comunal*, que está constituida por todos los miembros de la comunidad, lo que significa que las decisiones la toman *todos*, resaltando el carácter democrático de los Shipibo-Konibo y en general de los pueblos amazónicos

Como señalaron unas señoras: “el jefe de comunidad sólo hace lo que dice la asamblea”, “el jefe de la comunidad es el obrero de la comunidad”, a su vez, los ancianos son consultados en algunos temas y ayudan a tomar las decisiones, las presidentas de club de madres, el teniente gobernador y otras autoridades comunales toman decisiones dentro de su ámbito de acción, pero deben informar y recibir la aprobación de la asamblea.



**Cuadro 9**

<b>¿Las mujeres participan en la toma de decisiones?</b>	
<b>Sí</b>	<b>No</b>
<b>14 hombres/ 4 mujeres = 16 personas</b>	<b>1 hombres/ 1 mujeres = 1 persona</b>
<b>¿Por qué? (respuestas más frecuentes)</b>	
<p><u>Mujeres:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Porque tiene suficiente preparación</li> <li>- Porque saben hablar por ellas mismas</li> <li>- Porque todos deben estar de acuerdo</li> </ul> <p><u>Hombres:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Porque están más capacitadas</li> <li>-Son parte de la comunidad</li> <li>-Tiene el mismo derecho</li> </ul>	<p><u>Mujer:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Porque todavía tienen miedo de hablar</li> </ul> <p><u>Hombre:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Porque algunos shipibos son machistas</li> </ul>

En cuanto al rol de la mujer en la toma de decisiones, hay un consenso respecto a que los hombres y las mujeres tienen los mismos derechos, capacidades y potencialidades; así como una conciencia de la importancia de la mujer en la toma de decisiones de su comunidad.

Sin embargo se menciona como fundamental en la participación que la mujer el “tener suficiente preparación”, “saber hablar”, “estar capacitadas”, señalando que las mujeres aún no participan en la toma de decisiones “porque todavía tienen miedo de hablar”.

Aún existe un cierto miedo a hablar de las mujeres, que no se debe tanto al machismo (sin negar la existencia de cierto machismo en las comunidades, lo que no es preponderante en la Amazonía ya que las relaciones de género en este espacio son más relaciones de complementariedad, que de subordinación), sino a la falta de conocimiento sobre el tema del que se trata; hay que tener en cuenta que las mujeres cuentan con un nivel menor de instrucción en comparación a los varones. Las mujeres tienen miedo e inseguridad de

hablar sobre temas que desconocen, por ello siempre están solicitando capacitaciones. Es frecuente escuchar decir a las mujeres, luego de una capacitación: “he aprendido cosas que no sabía hablar”, “he opinado sobre cosas que no sabía”.

Como bien señala Agustina Valera en su Testimonio de la Mujer Shipiba: “Hay mujeres que todavía tienen miedo, que piensan: yo podría opinar, pero no vaya a ser que me equivoque”. Si nosotros no conocemos mucho, aquellos que conocen más pueden corregirnos. Entonces ¿por qué somos así? Ahora no solamente están los hombres, teniendo un hombre o una mujer en el grupo a las ideas de los hombres las complementan la opinión de la mujer. Ahora ya parece que es así”<sup>15</sup>.

Y si bien las mujeres participan en la comunidad opinando casi en el mismo grado que los hombres, en el ejercicio de los cargos de autoridad no se observa esta equidad entre hombres y mujeres, generalmente las mujeres son relegadas a temas femeninos y domésticos: Presidenta del vaso de leche, club de madres, secretaria de asuntos femeninos, etc.; aunque en la actualidad podemos encontrar a mujeres shipibo como jefas de comunidad e incluso participando en espacios fuera de la comunidad, como es el presupuesto participativo o el consejo de coordinación regional.

## **2. Formas de participación política tradicional del pueblo Shipibo-Konibo**

Como hemos podido apreciar en el capítulo anterior, el pueblo Shipibo-Konibo tiene una valoración positiva de ser culturalmente diferente y una visión incluyente de la ciudadanía, donde no sólo conviven ellos y su cultura, sino también otros pueblos con otras culturas. Los Shipibo, al igual que el resto de los pueblos amazónicos, practica dentro de sus comunidades una democracia directa, cara a cara, y se encuentran presentes en casi todos los espacios de participación comunal, lo que los involucra fuertemente al desarrollo de su comunidad, la cual es para ellos la unidad de convivencia social por excelencia: un lugar donde hombres y mujeres viven bien.

Analicemos ahora cómo participan los Shipibo-Konibo en dos de los espacios de participación más importantes: la asamblea comunal, dentro del ámbito de la comunidad, y los congresos que involucran a más de una comunidad y es un espacio de participación como pueblos.

---

<sup>15</sup> Valenzuela Pilar y Valera Agustina. Op. Cit. Pág. 198.

## 2.1 Las asambleas comunales

Ayer se reunieron todos los hombres y las mujeres en la comunidad de San Francisco de Yarinacocha. Allí acordamos realizar muchas actividades para trabajar con la gente de la comunidad. A esta reunión asistieron ciento setenta y tres personas. Toditos acordaron muy buenas cosas. Todas las autoridades informaron a la comunidad acerca de sus planes de trabajo (...) <sup>16</sup>.

La asamblea comunal puede ser convocada por las autoridades o por uno o varios individuos sin función especial. Se puede convocar de la tarde para la noche. La reunión puede durar varias horas en la escuela. Está presidida por las autoridades, quienes se sientan con los visitantes frente a la sala. Los otros comuneros se instalan en los bancos escolares, las mujeres y los niños sobre el piso. Una decisión tiene que ser tomada por unanimidad, una mayoría no basta. En la práctica cada cuestión presentada por las autoridades u otros comuneros tiene que ser discutida y basta una voz en contra para que sea rechazada. De tal manera que la reunión puede durar bastante tiempo ya que todas las opiniones tienen que ser escuchadas y las autoridades tienen que convencer a todos los comuneros: grandezas y servidumbres de la democracia directa <sup>17</sup>.

La forma en que se toman las decisiones empieza por brindar la información sobre el tema que se va a tratar, luego se piden opiniones, se discute sobre estas opiniones y finalmente se decide. Hay que tener en cuenta que discutir para ellos significa “debatir”, “intercambiar ideas”. Para los Shipibo es importante escuchar distintas opiniones: “ayer en la asamblea cuando los comuneros hablaron conmigo, me dieron toda clase de ideas” <sup>18</sup>, pero a la vez brindar sus propias opiniones: “no se va sólo a escuchar, se va a proponer y a tomar decisiones” <sup>19</sup>. Como ya se señaló las decisiones en la asamblea se toman por consenso, todos deben estar de acuerdo con la decisión adoptada. Los temas a tratar en la asamblea tiene que ver con todos los asuntos que conciernen a la comunidad: la escuela, el vaso de leche, trabajos comunales, etc. así como también es el espacio donde se eligen a las autoridades comunales, también sirve para informar sobre las obras que el municipio o el gobierno regional

---

<sup>16</sup> Valenzuela Pilar y Valera Agustina. Op. Cit. Pág. 200.

<sup>17</sup> Tournon, Jacques. Op. Cit. Pág. 167.

<sup>18</sup> Valenzuela Pilar y Valera Agustina. Op. Cit. Pág. 202.

<sup>19</sup> Testimonio de varón shipibo entrevistado.

realizan en beneficio de la comunidad, así como para informar y rendir cuentas de la labor que realizan las autoridades de la comunidad.

Todo lo anterior evidencia a la asamblea comunal como una verdadera institución de democracia directa que impresiona a todos los visitantes.

## 2.2 Los congresos Shipibo-Konibo

Los congresos Shipibo-Konibo o “*Ani Sinkiti*”, que traducido al castellano significa “*gran encuentro*” es otro de los mecanismos de participación tradicional que actualmente usa el pueblo Shipibo.

Se cuestiona que sea un mecanismo de participación tradicional, debido a que con estas características no existió sino hasta hace algunas décadas. Ante esto, se debe decir que a inicio de los años 90 algunos pueblos indígenas como los Aguaruna, Asháninka y Shipibo Konibo reinventan los grandes encuentros que tradicionalmente solían realizar como pueblos, dándoles un carácter más político y más nacional. Lo que no se puede discutir es que es un mecanismo de participación propio de los pueblos indígenas amazónicos.

Pero a diferencia de lo que sucedía en el pasado, ahora en forma concertada, son los representantes, es decir, los jefes de comunidad y los presidentes de las organizaciones indígenas, los que convocan a los congresos. Las organizaciones cumplen un papel importante en los congresos, a los que asisten sus bases, ya que las organizaciones agrupan a las comunidades nativas por sectores: distrital, provincial o regional y los congresos son convocados también por sectores. Por ejemplo ORDIM: la organización distrital de Masisea convoca a un congreso a la que asisten las comunidades nativas del distrito de Masisea que forman parte de dicha organización.

El *Ani Sinkiti*, que generalmente se realiza cada año, sirve para ponerse de acuerdo o tomar decisiones sobre temas y problemas que afectan a todo el pueblo, que pueden tener carácter regional, como el tema de la educación bilingüe intercultural o el tema de salud, como también temas de carácter nacional: como enfrentar un proceso electoral por ejemplo. También pueden tratarse temas de coyuntura que afecten a una sola comunidad, pero que sin embargo tenga efectos en las demás comunidades; por ejemplo en un conflicto entre una comunidad y una petrolera, se unen como pueblo para movilizarse y apoyar a dicha comunidad y dejar el precedente de que las petroleras no pueden hacer lo que les venga en gana en las comunidades.

Últimamente también sirven como espacios para realizar rendiciones de cuentas o de gestión, donde no sólo las organizaciones rinden cuenta a sus bases del trabajo que han realizado durante ese año, sino que también pueden ser invitadas a rendir cuentas las ONG que trabajan con estos pueblos, los municipios o incluso el gobierno regional.

### **2.3 Perfil de los líderes políticos**

Consideramos adecuado en este capítulo incorporar un perfil de líder indígena, ya que a través de las entrevistas que sistematizamos a continuación, se demuestra que es a partir de la experiencia política adquirida en la comunidad, que se construye la carrera política de los líderes en la esfera política local, municipal y regional o en el campo de las organizaciones indígenas.

#### **El buen líder**

Los entrevistados han señalado que lo primordial para ser un buen líder es “tener conocimiento de las bases”, es decir: conocer la realidad de las comunidades nativas, y “estar comprometido con el pueblo Shipibo”, es decir, con la causa indígena y su agenda política.

También han señalado como preponderante que un buen líder debe “ser participativo, debe generar el diálogo, establecer relaciones horizontales, saber escuchar y tomar decisiones en conjunto”, en otras palabras favorecer la democracia directa que los caracteriza.

Asimismo, es importante que el líder “sea transparente en su gestión, que de la información oportuna y que rinda cuenta de sus actividades”; el líder también debe poseer cualidades personales como: “ser honesto, responsable, respetuoso, ser amable, tener carisma y tener educación”.

Otro de los requisitos que se exige a los líderes es “saber resolver problemas y estar decidido a luchar”; los problemas más que nada tienen que ver con requerimientos burocráticos y relaciones con la municipalidad y organizaciones indígenas de la localidad, generalmente con referencia a la titulación y la protección de sus territorios, así como la ejecución de obras de infraestructura, y enfrentar estos problemas frente a la indiferencia y la discriminación de la sociedad es muchas veces bregar contra la corriente.

## Trayectoria política

Para ser un líder o lideresa se requiere de todo un proceso, que no resulta tan difícil, incluso a criterio de las mujeres, pero que tiene pasos que deben ser respetados necesariamente: “es por etapas que tienes que ir cumpliendo”. Las etapas o los pasos son los cargos sucesivos, empezando por cargos comunales y después pasando a cargos en el gobierno local o regional o en organizaciones indígenas, lo que incluye la experiencia ganada con dichos cargos: “digamos que el primer paso es ser dirigente, y luego va subiendo y adquiriendo experiencia y ya no solo es un dirigente, porque tiene cargo sino un líder”; “tiene su proceso, no es difícil, pero hay que dar los pasos necesarios, para llegar a ser representante o líder o autoridad”; “ha sido todo un proceso, mi primer cargo fue como teniente gobernador, luego como agente municipal, luego como jefe de comunidad, después como dirigente de una organización indígena y próximamente como alcalde de Masisea (risas)”.

Es bueno resaltar que pueden haber indígenas en cargos públicos, que sin embargo no son reconocidos como líderes ni son representativos para el pueblo Shipibo, debido a que no han seguido el proceso para forjarse como líderes o porque se encuentran desvinculados de sus bases, y más bien con lo que cuentan es con buenas relaciones con los partidos políticos o con el gobierno local o regional.

Hay dos factores que influyen en la trayectoria política del líder o lideresa, el primero tiene que ver con una tradición familiar de líderes: los líderes de ahora generalmente han tenido padres líderes o vínculos familiares que también han ejercido liderazgo, señalan que les viene de familia: “es que mi padre era líder, entonces yo fui aprendiendo”, “mis padres ayudaron, eran líderes, mi padre fue presidente de la FECONAU en cuatro oportunidades y mi madre dirigente de las mujeres evangélicas, tengo sangre de líder”, sirve recordar que anteriormente los curacas sucedían en sus cargos a sus hijos. El otro factor importante es la educación, como señala el presidente de ORAU, “lo académico ayuda”:

Todos los líderes con educación secundaria consideran que la escolaridad jugó un papel esencial para sacar adelante su trayectoria política, recomendaron fomentar la educación entre los pobladores de las comunidades como una estrategia clave para aumentar la participación política ciudadana. Por un lado, señalan la importancia de la escolaridad para obtener roce con profesores y personas de otros

lugares que abran el horizonte cultural del estudiante y le enseñen a relacionarse con personas dentro de las instituciones del Estado. Por otro lado, indican la importancia de dominar el idioma castellano, tanto en la expresión oral, especialmente la oratoria pública, como en la expresión escrita, para familiarizarse con el uso de expedientes y formularios burocráticos<sup>20</sup>.

Vale rescatar que el pueblo Shipibo-Konibo es el que cuenta con el mayor nivel educativo respecto a los otros pueblos indígenas de la Amazonía y que una de las causas de la migración a la ciudad de Pucallpa es el buscar una mejor educación para sus hijos<sup>21</sup>.

Por su lado, las mujeres van construyendo su trayectoria política con cargos relacionados a temas femeninos o domésticos: presidentas del club de madres, presidenta de la organización de artesanas, secretaria de asuntos femeninos de una organización indígena, etc., y si bien existen mujeres que son jefas de comunidad o que están participando en el gobierno local o regional, lo hacen con perfil bajo o en puestos de influencia mediana. Es de notar que ninguna mujer ha ocupado el cargo de alcalde. El tema de la falta de educación que las limita se suple gracias a las capacitaciones en diferentes temas que les brindan diversas instituciones, con las que adquieren “*más conocimiento y experiencia*”, experiencia que tienen un valor formativo que no se limita a los cursos recibidos y es la estrategia más adecuada para mejorar el desempeño de su cargo y progresar en su carrera política, veamos el testimonio de Agustina Valera:

Entonces tuve una experiencia, viajé a comunidades lejanas a participar en un congreso. Allí asistieron dirigentes hombres y mujeres, procedentes de 120 comunidades, elegidos por su comunidad en asamblea. A mi me eligieron, me vieron la más indicada. Entonces adquirí experiencia, aprendí como saludar a las autoridades y otras cosas. Pero yo no permanezco aquí no más, yo voy a muchas comunidades a capacitar a la gente. Entonces mi experiencia aumenta, para ayudar a mi comunidad y de esa manera encaminar a la juventud para que avance<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Belaúnde, Elvira. Op. Cit. Pág. 70-71.

<sup>21</sup> Sobre la migración de los Shipibos a Pucallpa revisar: Mora, Carlos. “Diagnóstico Situacional sobre el proceso de migración de los Shipibos-Conibos al espacio Urbano en Pucallpa”. Op. Cit.

<sup>22</sup> Valenzuela Pilar y Valera Agustina. Op. Cit Pág. 197.

## 2.4 Agenda política actual del pueblo Shipibo-Konibo

Ya que hemos hablado de la vinculación con las bases y la agenda indígena como requisito esencial en la trayectoria política de un líder o lideresa, presentamos a continuación la agenda política actual de los Shipibo-Konibo, la cual no ha variado esencialmente en los últimos años, teniendo como demandas prioritarias, demandas que son homogéneas al resto de los pueblos indígenas de la Amazonía peruana. Se mantiene el tema del respeto a la integridad de sus territorios, el manejo de los recursos naturales ubicados dentro sus territorios, la autonomía en su administración y la educación bilingüe, entre otros. En los últimos años adquiere mayor relevancia el tema de los derechos políticos, reclaman la representación y participación con *identidad* en la gestión pública, así como la elaboración de políticas públicas específicas para los pueblos indígenas; el desarrollo e implementación de mecanismos de consulta adecuados para cuando se prevean medidas legislativas o administrativas que los afecten directamente (de acuerdo a lo normado en el Convenio 169 de la OIT); la aplicación del enfoque intercultural en la educación, salud y programas que los involucren; la debida protección a sus conocimientos ancestrales; la promoción y apoyo a su “economía de la solidaridad” como los Shipibo denominan a su economía de subsistencia, pero que a la vez permite la reproducción del grupo familiar local, el reforzamiento de su cultura y crea nexos de solidaridad entre sus miembros mediante el intercambio de productos.

La Organización Regional Aidesep Ucayali, ORAU, es la organización indígena que agrupa a la mayoría de las comunidades nativas Shipibo-Konibo del Ucayali. Ésta organización cuenta con un “Plan de Vida” que recoge los ejes estratégicos y políticos orientadores de AIDSESP<sup>23</sup> para consolidar, fortalecer y desarrollar con autonomía e identidad a los pueblos indígenas, y son los siguientes:

1. Territorio, Ecología, recursos naturales y biodiversidad.
2. Organización, autonomía y gobernabilidad.
3. Identidad, cultura y desarrollo humano.
4. Economía, administración y desarrollo sostenible<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana.

<sup>24</sup> Gallegos, Giovanna. “Análisis del Plan de Vida de ORAU para la elaboración de proyectos de desarrollo social regional. Documento de trabajo de la Región”. ORAU. Pucallpa 2003. Pág. 1.



Asimismo, ORAU establece como sus objetivos estratégicos los que se señalan a continuación:

1. Organización indígena consolidada, funcionando eficientemente en ejercicio pleno y autonomía, con participación de la juventud y con igualdad de género.
2. Pueblos indígenas con territorios saneados y asegurados jurídicamente con recursos naturales manejados y aprovechados sosteniblemente.
3. Pueblos indígenas con economía consolidada y sostenible, con principios de unidad, reciprocidad y solidaridad.
4. Recursos humanos calificados conduciendo eficientemente la política de desarrollo integral de los pueblos indígenas con alto valor ético y moral”<sup>25</sup>.

### **3. Ciudadanía Indígena**

Luego de analizar la visión de los Shipibo-Konibo acerca del Perú, de su identidad, de su comunidad, de sus formas de participación tradicional y las maneras como se van gestando las trayectorias políticas de los líderes indígenas dentro de la comunidad, nos queda claro que: “Por lo general el conocimiento y el ejercicio de los derechos políticos están íntimamente relacionados a su experiencia de participación en las asambleas comunales; y la trayectoria de los líderes indígenas se enraíza en el aprendizaje derivado del ejercicio de cargos comunales y la defensa de los intereses de su comunidad”<sup>26</sup>.

Entendiendo que a un ciudadano corresponden básicamente derechos en relación a la participación dentro de una sociedad, en el presente capítulo se intenta desarrollar la ciudadanía indígena a la luz del ejercicio de sus derechos de participación política, sin antes dejar de mencionar que es la comunidad la institución sobre la que reposan las bases de la percepción indígena de ciudadanía, y que es la comunidad una institución de democracia directa, en la que las autoridades tienen capacidad de representación delimitada por mecanismos de vigilancia e información.

---

<sup>25</sup> *Ibidem.*

<sup>26</sup> Belaúnde, Luisa Elvira. *Op. Cit.* Pág. 80.

Como bien lo mencionó la Mesa Nacional de Pluralismo Jurídico<sup>27</sup>: la ciudadanía está directamente vinculada al carácter de la democracia, y debe ser entendida con un sentido ampliado que reconozca una ciudadanía cultural, que a su vez incluya las diferentes tradiciones culturales presentes en una determinada sociedad, donde sean valoradas y se les otorgue los espacios de expresión y representación que requieran.

Al respecto, Iris Marion<sup>28</sup> piensa que el intento de crear una concepción universal de ciudadanía que trascienda las diferencias de grupo es fundamentalmente injusta porque oprime a los grupos históricamente excluidos, ya que los mismos están en desventaja en el proceso político, y por ende la “solución” estaría en proporcionar medidas institucionales para el reconocimiento y expresión de los grupos oprimidos; asimismo los grupos culturalmente excluidos a menudo tienen necesidades claras que pueden ser enfrentadas sólo mediante políticas diferenciadas de grupo.

Por ello, la construcción de una ciudadanía inclusiva para los pueblos indígenas trasciende del mero ejercicio de la ciudadanía individual, y pasa por la defensa de su identidad étnico cultural, y la defensa de sus derechos como pueblos; es decir, por el reconocimiento no sólo de sus derechos individuales, sino también del reconocimiento de sus derechos colectivos.

En el siguiente capítulo se abordará el proceso de la descentralización, pero desde ya podemos decir que uno de los objetivos de este proceso es la construcción de ciudadanía, ya que se busca promover el derecho de todos los peruanos a decidir sobre aquellos aspectos que afectan directamente su desarrollo individual y colectivo y por otra parte promover su corresponsabilidad en el desarrollo del país. Sin embargo, en ese sentido, se fomenta la participación ciudadana otorgando un tratamiento uniforme a todos los ciudadanos y ciudadanas, sin tener en cuenta que el Perú es un país pluricultural, es decir un país donde coexisten diversas cultural desde hace miles de años.

---

<sup>27</sup> Mesa Nacional de Pluralismo Jurídico. “Propuesta de Reforma Constitucional en materia de Pueblos Indígenas”. Documento elaborado por el CAAAP, el Centro de Investigación y Promoción Amazónica; la Comisión Andina de Juristas y la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú. Lima, 2002.

<sup>28</sup> Young, Iris Marion en: López, Sinesio. *Ciudadanos Reales e Imaginarios. Concepción, desarrollo y mapa de la ciudadanía en el Perú*. Instituto de Diálogo y Propuesta. Lima 1997. Pág. 115.

Como señala Sinesio López: “Si bien frente a la ley peruana todos los ciudadanos son iguales, la historia del Perú muestra que, en la práctica, el grado de ejercicio real de los derechos ciudadanos no es igual para todos los peruanos, este depende, entre otros factores, del género y grupo étnico”<sup>29</sup>.

Esto hace que en la actualidad, uno de los mayores retos para la promoción de la ciudadanía en el Perú, es encontrar un equilibrio entre una ciudadanía homogénea para todos los peruanos, y una ciudadanía que tome en cuenta las especificidades sociales, económicas y culturales de los pueblos indígenas que hacen de nuestro país un país pluricultural, multilingüe y multiétnico. Esto significa identificar y comprender las diferencias étnicas e incluirlas en un proceso de integración intercultural. Debido a ello, por un lado se hace necesario, por parte de los pueblos indígenas, un proceso de aprendizaje de las instituciones y mecanismos “formales” y por otro lado, las leyes deben incorporar en su formulación elementos del pensamiento político propio a los pueblos indígenas.

Lo importante es comprender que el concepto de ciudadanía indígena va adscrito a cierta identidad y a cierto modo de participación política que se articula con la ciudadanía en sentido genérico; la particularidad que tendrá la ciudadanía indígena viene de que a partir del ejercicio de estos derechos políticos, se busca la defensa, protección y reivindicación de la cultura indígena y de todo aquello que rodea su identidad, tanto en sentido individual para el ciudadano indígena, como en sentido colectivo de forma que se logre un mayor bienestar para su pueblo.

#### **4. El proceso de descentralización**

El proceso de descentralización se inició en el Perú en enero del 2003 con la elección de los 25 gobiernos regionales, luego de la modificación de la Constitución Política y la dación de normas específicas para el proceso.

Este proceso que se constituyó en la principal la reforma del Estado, partió de reconocer al Perú como un país profundamente desigual, tanto en el desarrollo económico de sus departamentos como en las oportunidades y posibilidades de desarrollo humano para todos los peruanos. Se reconocía al Perú como un país con un gran problema de

---

<sup>29</sup> López, Sinesio Op. Cit. Pág. 113.

centralismo, no solo en relación con Lima y otros departamentos, sino también en relación con las capitales de los departamentos y el resto de sus provincias y distritos.

La Constitución Política Peruana, en su capítulo XIV sobre la descentralización, plantea una nación descentralizada, que logre erradicar toda una historia de dominación y discriminación económica y social del pueblo peruano; es así, que establece la descentralización como una forma de organización democrática, que constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio y que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. Por ello, el proceso pasa por otorgar las competencias, funciones y la gestión directa de los recursos que antes administraba de manera exclusiva el gobierno central a los gobiernos regionales y locales, así como por brindar diversos mecanismos y espacios de participación en los gobiernos a la sociedad<sup>30</sup>.

Se habla del “proceso” de la descentralización porque es precisamente eso, un proceso que aún se encuentra en sus inicios y que su concreción tal vez demore muchos años. La descentralización consta esencialmente de cuatro etapas:

1. La etapa preparatoria: que desarrolló la normativa que hizo posible iniciar el proceso de descentralización. Se promocionó, capacitó e informó a la comunidad sobre el proceso. Se hizo un inventario de lo que se descentralizaría. Etapa realizada.
2. La instalación de los gobiernos regionales y locales: se procedió a la elección de los gobiernos regionales y locales, estos últimos se encuentran asentados sobre los departamentos que existen en el Perú (24), más la provincia constitucional del Callao, haciendo un total de 25 gobiernos regionales. Etapa realizada.
3. La conformación de regiones: aquí se busca la creación de unidades territoriales mucho más grandes que los actuales gobiernos regionales. Las regiones serán la unión de dos o más departamentos, con la finalidad de lograr un mayor desarrollo a través de la unidad de departamentos que puedan competir en un mayor nivel de igualdad con Lima, la capital, o con otros departamentos que cuentan con mayores recursos. Esta etapa aún no se ha realizado

---

<sup>30</sup> Vargas, Karina. “El proceso de la descentralización y los pueblos indígenas”. Documento de trabajo CAAAP. Lima. 2004. Pág. 2.

4. Traslado de competencias, funciones y recursos a los gobiernos regionales y locales. Esta etapa se pensó realizar una vez que las regiones estén constituidas; sin embargo, a fin de incentivar la unión misma y a fin de permitir la gestión de gobierno de los actuales gobiernos regionales y municipalidades, algunas competencias, funciones y recursos ya han sido distribuidos. Etapa en desarrollo.

Como ya se señaló, las regiones aún no han sido creadas, para su creación deben elaborarse expedientes técnicos que expresen la viabilidad de una integración; dichos expedientes una vez elaborados deben ser aprobados por el Poder Ejecutivo, para pasar a consulta popular en los departamentos o gobiernos regionales involucrados, si la mayoría de la población involucrada aprueba la integración, el Poder Ejecutivo procede a la creación oficial de dicha región y se llega a la etapa final de la descentralización que es la transferencia total de recursos, competencias y funciones del gobierno central a las regiones integradas.

#### **4.1 Los principios de inclusión y equidad**

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley 27867) señala en su Art. 8, entre los principios rectores de las políticas y la gestión regional:

b) La inclusión: “el Gobierno Regional desarrolla políticas y acciones integrales de gobierno dirigidas a promover la inclusión económica, social, política y cultural (...) *de los grupos sociales tradicionalmente excluidos y marginados del Estado, principalmente ubicados en el ámbito rural y organizados en comunidades campesinas y nativas, nutriéndose de sus perspectivas y aportes. Estas acciones también buscan promover los derechos de grupos vulnerables, impidiendo su discriminación por etnia, religión o género y toda otra forma de discriminación*”<sup>31</sup>.

d) La equidad: “las consideraciones de equidad son un componente constitutivo y orientador de la gestión regional. La gestión regional promueve, sin discriminación, igual acceso de oportunidades y la identificación de grupos y sectores sociales que requieran ser atendidos de manera especial por la gestión regional”<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Ley 27867. Art. 8.4. Destacado de la autora.

<sup>32</sup> Ley 27867. Art. 8.7.

Del mismo modo la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27972) en el artículo IX de su Título Preliminar señala a la inclusión, equidad entre los principios de la planificación local.

#### 4.2. La participación ciudadana

La Ley de Bases de la Descentralización (Ley 27783) señala en su Art. 6:

La descentralización cumplirá, a lo largo de su desarrollo, con los siguientes objetivos:

(...)

Objetivos a nivel social:

(...)

b) La participación ciudadana en todas su formas de organización y control social.

c) Incorporar la participación de *las comunidades campesinas y nativas reconociendo la interculturalidad y superando toda clase de exclusión y discriminación.*

Y en su artículo 17° relativo a la participación ciudadana indica:

17.1. Los gobiernos regionales y locales están obligados a promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos, y en la gestión pública. Para este efecto deberán garantizar el acceso de todos los ciudadanos a la información pública, con las excepciones que señala la ley, así como la conformación y funcionamiento de espacios y mecanismos de consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas.

17.2. (...) la participación de los ciudadanos se canaliza a través de los espacios de consulta, coordinación, concertación y vigilancia existentes, y los que los gobiernos regionales y locales establezcan de acuerdo a ley.

Por su lado, la Ley Orgánica de gobiernos regionales en su Art. 8 presenta a la participación ciudadana como un principio rector de las políticas y la gestión regional: “La gestión regional desarrollará y hará uso de instancias y estrategias concretas de participación ciudadana en las fases de formulación, seguimiento, fiscalización y evaluación de la gestión de gobierno y de la ejecución de los planes, presupuestos

y proyectos regionales”<sup>33</sup>. Del mismo modo, la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27972) en el artículo IX de su Título Preliminar señala a participación ciudadana entre los principios de la planificación local.

Debemos indicar también, que durante el actual gobierno se restituyó íntegramente en su vigencia la Ley de los derechos de participación y control ciudadana, Ley N° 26300, que regula diversos derechos de participación y control ciudadano, aunque no hace ninguna referencia a pueblos indígenas o comunidades nativas y campesinas.

### 4.3 Las cuotas de representación

Debido a que el intento de acceder a instancias de gobierno se convertía para los pueblos indígenas en una meta casi irrealizable, entre otras causas, porque los movimientos que formaban no llegaban a cumplir con los diversos requisitos formales que se exigían para intervenir en una justa electoral, así como por el reducido número de líderes indígenas interesados en participar en política, como también por el desinterés de las agrupaciones políticas en defender las demandas indígenas; al iniciarse el proceso de descentralización, se reforma la Constitución Peruana en su Capítulo XIV y se incluyen cuotas de representación para género y pueblos indígenas dentro de los Gobiernos Regionales y Locales.

Constitución Política Art. 191: “(...) La ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, *comunidades nativas y pueblos originarios* en los Consejos Regionales. Igual tratamiento se aplica para los Consejos Municipales”.

En base a ello, la ley de Elecciones Regionales (Ley 27683) y la ley de Elecciones Municipales (Ley 26864) exigió que cada lista candidata a los consejos regionales y municipales debería tener en su nómina un porcentaje del 30% de candidatas mujeres y un 15% de candidatos provenientes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada región o provincia donde existan, de acuerdo a lo acordado por el Jurado Nacional de Elecciones<sup>34</sup>.

El Jurado Nacional de Elecciones, JNE, mediante Resolución N° 277-2002-JNE determinó los departamentos, provincias y distritos con

---

<sup>33</sup> Ley 27867. Art. 8.1.

<sup>34</sup> Ley de Elecciones Regionales, Ley 27683. Art. 12 y Ley de Elecciones Municipales, Ley 26864. Art. 10.

mayor número de comunidades nativas en los que debían de aplicarse los porcentajes señalados en las leyes de elecciones regionales y municipales.

Sin embargo, esta resolución tuvo vacíos gravísimos. Por un lado establece los departamentos, provincias y distritos con mayor número de comunidades nativas, pero no los departamentos, provincias y distritos con mayor número de comunidades campesinas, en base a que el texto constitucional no señalaba expresamente “comunidades campesinas”, sin reconocer que “los pueblos originarios” son tanto las comunidades nativas como las comunidades campesinas, según la actual legislación. Por otro lado, sólo establece cuotas mínimas para los consejos distritales, pero no para los consejos provinciales, cuando la Constitución Peruana al buscar la representación de estos pueblos, señala “en los consejos municipales” sin hacer distinción entre los consejos municipales y distritales.

El Gobierno Regional de Ucayali y la Municipalidad de Coronel Portillo se encuentran consideradas entre los departamentos y provincias con mayor número de comunidades nativas; sin embargo, la Municipalidad Distrital de Masisea no fue considerada cuando más del 60% de su población es indígena y vive en comunidades nativas

La Defensoría del Pueblo por su parte, recomendó a los Gobiernos Regionales, aunque no existía legislación expresa, incluir por vía reglamentaria, una cuota del 15% para representantes indígenas en los Consejos de Coordinación Regional, en los departamentos con mayor número de comunidades nativas señalados por el JNE. Seis de los 11 Gobiernos Regionales acataron la recomendación de la Defensoría del Pueblo, entre ellos el Gobierno Regional de Ucayali<sup>35</sup>. La Municipalidad Distrital de Masisea, sin que se le hiciera ninguna recomendación, ha aplicado una cuota del 15% para representantes indígenas en su Consejo de Coordinación Local.

#### **4.4 Los derechos políticos contenidos en la normativa sobre descentralización**

Entre los derechos políticos más representativos del proceso de descentralización se encuentran:

---

<sup>35</sup> “Índice de Buen Gobierno”. Documento de la Defensoría del Pueblo. Lima. Julio 2004. Pág. 155.



- a) **El derecho al voto o sufragio activo** en elecciones periódicas auténticas, libres y limpias, en condiciones de igualdad, universalidad y secreto<sup>36</sup>. Este derecho en el proceso de descentralización consiste en elegir a los Presidentes del Gobierno Regional y los miembros del Consejo Regional; así como a los alcaldes tanto provinciales como distritales y a sus respectivos Consejos Municipales.
- b) **El derecho a ser elegido para un cargo público o sufragio pasivo** mediante elección popular y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de sus electores<sup>37</sup>. Recordemos que la Ley de Elecciones Regionales y la Ley de Elecciones Municipales exigen un 15% de representantes de comunidades nativas en la lista de candidatos a los Consejos Regionales y a los Consejos Municipales Provinciales.
- c) **El derecho de participación ciudadana** como el derecho que tiene todo ciudadano o ciudadana a participar en forma individual o asociada en la vida política, económica, social y cultural de la Nación<sup>38</sup>, opinando, proponiendo o siendo considerado por las autoridades cuando se tomen decisiones sobre asuntos públicos relativos a estos temas. Este derecho de manera innovadora en el proceso de descentralización se canaliza a través de espacios de consulta, coordinación, concertación y vigilancia como:
- i) *El plan de desarrollo concertado*, que lo elaboran tanto los Gobiernos Regionales como los Gobiernos Locales, contiene la visión, los objetivos, las estrategias y las acciones que establecen, de común acuerdo, las autoridades con la sociedad civil, para el desarrollo de su región o municipio con perspectivas de mediano y largo plazo, así como las responsabilidades que las partes asumen para su realización.

Los planes de desarrollo concertado son el marco de referencia para organizar la actuación del conjunto de los actores públicos y privados de la región o la localidad y sirve como documento orientador para la elaboración de los presupuestos participativos.

---

<sup>36</sup> Convención Americana de Derechos Humanos, Art. 23.1.b; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Art. 25b.

<sup>37</sup> Convención Americana de Derechos Humanos, Art. 23.1.b; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Art. 25b.

<sup>38</sup> Constitución Política del Perú. Art. 2 inc. 17.

- ii) *El presupuesto participativo*: Es el proceso mediante el cual se definen de manera concertada, entre los representantes públicos y la sociedad civil de una región o municipio, con base a las orientaciones y lineamientos del plan de desarrollo concertado, las prioridades en la asignación de recursos, las acciones que se llevarán a cabo y con qué recursos y los resultados que se alcanzarán en determinado ejercicio presupuestal anual. Participan del presupuesto participativo, en el caso de los gobiernos regionales, los miembros del consejo regional, el Presidente Regional, los miembros del consejo de coordinación regional, representantes del gobierno nacional que desarrollen acciones en el ámbito regional, representantes de la sociedad civil identificados para este proceso y un equipo técnico del gobierno regional con participación de la sociedad civil.

Para el caso de los gobiernos locales, tanto provinciales como distritales, serán los consejos municipales, sus respectivos alcaldes, los miembros del consejo de coordinación local, representantes del gobierno nacional que desarrollen acciones en el ámbito local, la sociedad civil acreditada y el equipo técnico de los gobiernos locales con participación de la sociedad civil.

Como representantes de la sociedad civil se señalan expresamente a las organizaciones indígenas y las comunidades nativas.

- iii) *El Consejo de Coordinación Regional (CCR) y El Consejo de Coordinación Local (CCL)* son órganos consultivos, es decir no tienen carácter vinculante, sólo emiten opinión, y a la vez son órganos de coordinación y concertación entre los gobiernos y la sociedad civil.

El Consejo de Coordinación Regional (CCR) está integrado por el presidente regional, que lo preside; los alcaldes provinciales de la región y los representantes de las organizaciones de la sociedad civil.

El Consejo de Coordinación Local Provincial (CCL) está conformado por el alcalde provincial, sus regidores provinciales, los alcaldes distritales de la provincia y los representantes de las organizaciones de sociedad civil

El Consejo de Coordinación Local Distrital está compuesto por el alcalde distrital, sus regidores distritales, los alcaldes de las

municipalidades de centros poblados existentes en el distrito y los representantes de organizaciones de la sociedad civil.

La proporción entre autoridades y sociedad civil que participan en los CCR/CCL es de un 60% para los primeros y un 40% para la sociedad civil. Como representantes de la sociedad civil se señala expresamente a las comunidades campesinas y nativas.

Las principales funciones de los CCR/CCL son fundamentalmente coordinar y concertar el Plan de Desarrollo Concertado y el Presupuesto Participativo, por lo que se hace necesario involucrar a la mayor cantidad de actores interesados en este proceso.

- d) El derecho a ser consultado mediante referéndum**, como el derecho a pronunciarse conforme a la Constitución en los temas normativos que se le consultan. En el caso de la integración de regiones se señala que ésta se construirá sobre la base de la voluntad de los ciudadanos, los cuales serán consultados si están o no de acuerdo con la integración que involucra sus departamentos.
- e) El derecho de acceso a la información** como el derecho a solicitar sin expresión de causa la información que se requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en un plazo legal, con el costo que suponga el pedido<sup>39</sup>. El proceso de descentralización enfatiza la estrecha relación que guarda éste derecho con la participación ciudadana, así la Ley de Bases de la Descentralización en su artículo 17° indica: “17.1. Los gobiernos regionales y locales están obligados a promover la participación ciudadana (...) Para este efecto deberán garantizar el acceso de todos los ciudadanos a la información pública (...)”.

Por otro lado, este derecho constitucional, dentro del proceso de descentralización se amplía con el principio de transparencia en la gestión de los gobiernos regionales y locales:

Ley Orgánica de Gobiernos Regionales: Art. 8. Principios rectores de la política y gestión regional.

2.-Transparencia. Los planes, presupuestos, objetivos, metas y resultados del Gobierno Regional serán difundidos a la población. La implementación de portales electrónicos en internet y cualquier

---

<sup>39</sup> Constitución Política del Perú. Art. 2 inc. 5.

otro medio de acceso a la información pública se rige por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública N° 27806.

Ley Orgánica de Municipalidades. Art. 148: “(...) Los gobiernos locales deberán contar con portales de transparencia en Internet, siempre y cuando existan posibilidades técnicas en el lugar. En los lugares en que no se cuente con presupuesto para implementar los portales de transparencia, se cumplirá con publicar periódicamente la información respectiva a través de otro medio de comunicación social”.

Asimismo, entró en vigencia la Ley de transparencia y acceso a la información pública N° 27806, que regula el derecho fundamental de acceso a la información, y establece la obligatoriedad de las dependencias públicas de contar con portales de transparencia, los cuales deben contener básicamente información general y los presupuestos destinados a las mencionadas dependencias.

**f) El derecho de control y fiscalización** como el derecho de los ciudadanos y ciudadanas a controlar y fiscalizar la gestión de los gobiernos.

La Ley de bases de la descentralización señala:

Art. 6. Objetivos a nivel político:

c) La participación y fiscalización de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos de cada región y localidad.

Artículo 21°. Fiscalización y control

21.1. Los gobiernos regionales y locales son fiscalizados por el Consejo Regional y el Concejo Municipal respectivamente, conforme a sus atribuciones propias.

21.2. Son fiscalizados también por los ciudadanos de su jurisdicción, conforme a Ley.

La Ley orgánica de gobiernos regionales indica:

Artículo 8: Principios rectores de las políticas y gestión regional

3.- Gestión moderna y rendición de cuentas. La Administración Pública Regional está orientada bajo un sistema moderno de gestión y sometida a una evaluación de desempeño. Los gobiernos regionales incorporarán a sus programas de acción mecanismos concretos para la rendición de cuentas a la ciudadanía sobre los avances, logros, dificultades y perspectivas de su gestión. La Audiencia Pública será una de ellas.

Los titulares de la administración pública regional son gestores de los intereses de la colectividad y están sometidos a las responsabilidades que la ley establezca.

Artículo 24°.- Audiencias públicas regionales

El Gobierno Regional realizará como mínimo dos audiencias públicas regionales al año, una en la capital de la región y otra en una provincia, en las que dará cuenta de los logros y avances alcanzados durante el período.

Ley Orgánica de Municipalidades:

Art. 148: Transparencia fiscal.

Los gobiernos locales están sujetos a las normas de transparencia y sostenibilidad fiscal y a otras conexas en su manejo de los recursos públicos; dichas normas constituyen un elemento fundamental para la generación de confianza de la ciudadanía en el accionar del Estado, así como para alcanzar un manejo eficiente de los recursos públicos. Para tal efecto, se aprobarán normas complementarias que establezcan mecanismos efectivos para la rendición de cuentas.

Para asegurar estos derechos de control y fiscalización de la gestión pública la normativa permite implementar comités de vigilancia sobre diversos temas: presupuesto participativo, salud, educación, vaso de leche, etc. Los comités de vigilancia están integrados por la sociedad civil, a los cuales los gobiernos regionales y locales deben brindarles la información completa y necesaria para el cumplimiento de su gestión.

#### **4.5 El Convenio 169 de la OIT**

El Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas en países independientes, fue ratificado por el Perú mediante Resolución Legislativa N° 26253 del 02.12.93, y entró en vigencia el 02.02.95, mucho antes que se iniciará el proceso de descentralización por el actual gobierno.

Sin embargo, durante las entrevistas, cuando se preguntó “¿conoces alguna norma que fomente la inclusión de los pueblos indígenas y que guíe la gestión de los gobiernos regionales y locales?”, a pesar que la pregunta fue formulada pensando en la normativa sobre descentralización, todos los entrevistados señalaron el Convenio 169 la OIT como una norma que fomenta la participación de los pueblos

indígenas en los gobiernos regionales y locales, por lo que incluimos dos derechos del Convenio 169 de la OIT como parte del conjunto de derechos del proceso de la descentralización.

- a. El derecho a la consulta**, entendido como el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados cada vez que se vayan a tomar medidas legislativas o administrativas que los afecten directamente.

Convenio 169 OIT. Art. 6:

1. Al aplicar las disposiciones del presente convenio, los gobiernos deberán:

consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

2. Las consultas deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias (...).

- b. El derecho de participación**, como el derecho a participar, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

Convenio 169 OIT Art. 6.1.

Al aplicar el presente convenio los gobiernos deberán:

b) Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todo los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan.

Convenio 169 OIT. Art. 7:

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo (...) Además deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

## 5. Diagnóstico de la participación política del pueblo Shipibo-Konibo en el marco del proceso de la descentralización

Luego de haber explicado brevemente en qué consiste la normativa sobre descentralización y las ventajas que ofrece para los pueblos indígenas, analizaremos luego de 3 años de iniciado el proceso, cómo se encuentra la participación política de los Shipibo-Konibo en la actualidad, cuánto conocen de éste proceso, sus derechos y los mecanismos de participación.

### 5.1 Conocimiento del proceso de descentralización y de los mecanismos de participación

A continuación presentamos un diagnóstico cuantitativo sobre el conocimiento del proceso de descentralización y la utilización de los mecanismos de participación a partir del análisis de los siguientes cuadros:

**Cuadro 10**

La descentralización es:	
Buena	Mala
14 hombres/3 mujeres = 17 personas	02 mujeres/ 01 hombres = 3 personas
¿Por qué? (respuestas más frecuentes)	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Permite participar de manera directa en la toma de decisiones de nuestra región</li> <li>- Porque los pueblos indígenas pueden participar</li> <li>- Dentro de la región están las autoridades que pueden resolver los problemas</li> <li>- Porque el Estado tiene presencia en los sectores más recónditos</li> <li>- Porque las decisiones se toman desde abajo</li> <li>- Se toma en cuenta a las comunidades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Está muy desorganizada</li> <li>-No hay comprensión a los PPII</li> </ul>

Encontramos una actitud bastante positiva hacia el proceso de descentralización, en primer lugar entienden la idea de la descentralización: “dentro de las regiones están las autoridades que pueden resolver problemas”, es decir, ahora las autoridades con las competencias, funciones y recursos que se les delega pueden resolver directamente los problemas que aquejan la región, sin necesidad de esperar a que el gobierno central tome la decisión; “porque el Estado tiene presencia en los sectores más recónditos”, antes por ejemplo, las decisiones más importantes sobre educación, salud, políticas económicas, etc., se tomaban desde el gobierno central, al cual los pueblos indígenas que habitan en zonas rurales casi desconocían, actualmente estas decisiones que les afectan directamente son tomadas por su municipalidad y su gobierno regional, lo que les hace sentir la presencia del Estado más cercana.

Asimismo, la descentralización se presenta como algo positivo, porque fomenta la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones que afectan a su localidad o a su región y porque fomenta sobretodo la participación de los pueblos indígenas o las comunidades nativas y campesinas.

Sin embargo, se aprecia como algo negativo de la descentralización, el que “esté muy desorganizada”, lo que contrasta con la aparente organización a la que están acostumbrados en sus comunidades. Esta desorganización, debemos señalar, efectivamente existe, debido a que la descentralización recién se está iniciando y tanto las autoridades como la sociedad civil aún tienen cierto desconocimiento del proceso mismo, lo cual les hace actuar de forma improvisada, lo que es aunado por una legislación sobre descentralización que se recién se va emitiendo y modificando a la par del desarrollo del proceso. Señalan también como negativo, el que la descentralización “no comprenda a los pueblos indígenas”, ya que si bien fomenta su participación parece desconocer la dinámica de éstos pueblos, este tema será tratado en el siguiente capítulo.



**Cuadro 11**

<b>¿Crees que se logrará descentralizar el país?</b>	
<b>Sí</b>	<b>No</b>
13 hombres/ 03 mujeres = 16 personas	02 hombres/ 02 mujeres = 04 personas
<b>¿Por qué?</b> (respuestas más frecuentes)	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nosotros debemos apoyar para que sea una verdadera descentralización</li> <li>- Es una buena oportunidad, espero que no fracase</li> <li>- La sociedad participará activamente para que no fracase</li> <li>- Debemos participar más directamente para que no fracase</li> <li>- Es un proceso, no se puede asegurar, pero espero que sí</li> <li>-Es lo único que nos queda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Porque existen intereses políticos y económicos que quieren seguir ejerciendo el poder desde los gobiernos centrales</li> <li>- Porque es un proceso débil</li> <li>- No sabe</li> </ul>

La mayoría asegura que sí se logrará descentralizar el país, pero estas respuestas están más relacionadas a aspiraciones y deseos que guardan relación con la idea de que la descentralización es buena: “es una buena oportunidad, espero que no fracase”, “es un proceso, no se puede asegurar, pero espero que sí”. Asimismo, reconocen que existe un riesgo de fracaso y sienten que tienen una responsabilidad en hacer algo para que esto no suceda, proponen como solución para que se de una “verdadera descentralización”, que haya más participación de la sociedad civil.

Por otro, los que señalan que no, tienen una visión más realista de la situación y ven como causas del fracaso de la descentralización: “la existencia de intereses políticos y económicos que quieren seguir ejerciendo el poder desde los gobiernos centrales”, así como la fragilidad del proceso mismo.

**Cuadro 12**

<b>¿Qué se puede hacer para descentralizar el país?</b> (respuestas más frecuentes)	
Mujeres	Hombres
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organizarse</li> <li>- Preparar a la gente</li> <li>- Sensibilizar a los PPII</li> <li>- Unirse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacitar más</li> <li>- Adecuar las normas</li> <li>- Que se especifique que en las regiones donde existan PPII se garantice la participación de estos pueblos</li> <li>- Las autoridades deben ser más flexibles con las leyes</li> <li>- Asegurando la participación directa de los indígenas</li> <li>- Que exista real participación</li> <li>- Sensibilizar a las organizaciones y al país entero</li> </ul>

Ante la pregunta de “¿qué se puede hacer para descentralizar el país?”, las respuestas de las mujeres son más generales, resaltando como solución organizarse más, así como capacitar a la gente sobre el proceso y sensibilizar sobre el mismo a los pueblos indígenas, entendiendo por “sensibilizar”, hacerles comprender la importancia del proceso.

Los hombres dan respuestas más completas, resultando como principal respuesta: capacitar más a la gente sobre el proceso; así como “adecuar las normas”, para que favorezcan “una real participación” o “flexibilizarlas”, que el proceso no se pierda en formalismos y requisitos que impidan cumplir los objetivos de la descentralización. Opinan que se “debe garantizar la participación de los pueblos indígenas”, “asegurar su participación directa”, que sea una participación real y práctica, no meramente formal, señalan también que se debe sensibilizar a las organizaciones indígenas y al país entero sobre la descentralización.

**Cuadro 13**

¿Sabes qué hace tu gobierno regional?	
Sí	No
2 mujeres/13 hombres = 15 personas	3 mujeres/ 2 hombres = 5 personas

**Cuadro 14**

<b>Tu gobierno regional:</b> (las respuestas afirmativas están marcadas con un aspa)	Mujeres	Hombres
Planifica el desarrollo integral de la región	X (2 personas)	X (13 personas)
Promueve políticas económicas y sociales		X (2 personas)
Formula y aprueba el plan de desarrollo concertado	X (2 personas)	X (11 personas)
Promueve el uso sostenible de los recursos forestales y la biodiversidad		
Fomenta la participación ciudadana	X (2 personas)	X (12 personas)
Coordina con las comunidades nativas y organizaciones		X (3 personas)
Gestiona los servicios educativos con criterios de interculturalidad		X (3 personas)
Otros	X (2 Personas)	X (2 personas)

Los dos cuadros anteriores evidencian que la mayoría de los entrevistados sí conoce lo que hace su gobierno regional, aunque este conocimiento es mayor en los varones que en las mujeres.

Sobre las funciones que cumple el gobierno regional, no sólo las conocen, sino que pueden evaluar si se están cumpliendo bien o mal, las respuestas negativas en ese sentido no son de desconocimiento, sino porque el gobierno regional no está cumpliendo bien esa función: por ejemplo, cuando se les preguntó si el gobierno regional *promovía el desarrollo de los recursos forestales y la biodiversidad*, todos señalaron que no, que no se estaba respetando la ley y que el gobierno regional no hacía nada por proteger la biodiversidad y los recursos forestales. Las respuestas afirmativas iban desde “sí, pero no hace tanto”, “sí, pero lo hace mal”, “sí, él dice que hace pero no hace”, “sí, lo cumple en un 50%”, “sí, fomenta la participación ciudadana, pero por

obligatoriedad”. En rubro “otros” han mencionado otras funciones del gobierno regional que no estaban contempladas en las preguntas.

### Cuadro 15

¿Sabes qué hace tu municipio?	
Sí	No
2 mujeres/12 hombres = 14 personas	3 mujeres/3 hombres = 6

### Cuadro 16

Tu municipio: (las respuestas afirmativas están marcadas con un aspa)	Mujeres	Hombres
Promueve el desarrollo de tu distrito/ provincia	X (2 personas)	X (12 personas)
Apoya los proyectos de servicios públicos	X (2 personas)	X (12 persona)
Protege y cuida el ambiente		X ( 4 personas)
Promueve la participación comunal	X (2 personas)	X (5 personas)
Coordina con las comunidades nativas y organizaciones		X (5 personas)
Inscribe a la gente	X ( 1 persona)	X (6 personas)
Aprueba el plan de desarrollo concertado local	X (2 personas)	X (3 personas)
Otros	X (2 Personas)	X (2 personas)

Los dos cuadros señalados también evidencian un conocimiento sobre las funciones del municipio por parte de la mayoría de los entrevistados, reiterándose un mayor conocimiento en de los varones a comparación de las mujeres. A estos cuadros se aplican las mismas apreciaciones que se hicieron respecto al conocimiento de las funciones del gobierno regional. Sin embargo, en esta parte surgieron dos cosas que vale la pena mencionar: por un lado, se pudo apreciar que se tenía un mayor conocimiento de las funciones de la municipalidad en comparación a las del gobierno regional, esto creemos debido a que los gobiernos locales son los gobiernos más cercanos a la población, en referencia a una jurisdicción más delimitada; por otro lado, un grupo nos informó que no sabían qué hacía su municipalidad “porque no les quieren informar debidamente”. Lo que nos deja en claro que existe un mayor conocimiento de la gestión e involucramiento con el gobierno que se tiene más cerca, pero este conocimiento e involucramiento depende

mucho de la garantías y el respeto que se brinden a los derechos de información y a la transparencia de la gestión.

### Cuadro 17

¿Participas en la gestión de tu gobierno o municipio?	
Sí	No
13 hombres/ 4 mujeres = 17 personas	2 hombre/ 1 mujer = 03 personas

### Cuadro 18

Participas en la gestión de tu gobierno o municipio a través de:  (las respuestas afirmativas están marcadas con un aspa)	Mujeres	Hombres
Presupuesto participativo	X (3 personas)	X (12 personas)
Consejo de coordinación regional o local (CCR/CCL)	X (1 personas en el CCR)	X (1 personas en el CCL)
Comités de vigilancia	X (1 persona)	X ( 8 personas)
Votando	X (4 personas)	X (14 personas)
Siendo elegido como autoridad		X (1 persona)
Participando en programas (vaso de leche, club de madres, etc.)	X (1 persona)	X (3 personas)
Otros		X (2 personas)

Como se señaló al inicio de la investigación, los entrevistados son personas que de una u otra manera se encuentran participando en la gestión de su gobierno o municipio; sin embargo, del cuadro 17 se puede apreciar que tres personas dijeron que no participaban, cuando se les preguntó por qué decían que no, si según nuestra información sí estaban participando, nos respondieron que estuvieron, “pero ya no”, esto debido a que en el caso de una mujer shipibo que salió elegida como representante del CCR, porque la elección fue impugnada y aún se encuentra pendiente de resolver, por lo que actualmente no está participando en la gestión de su gobierno regional; en el caso de los dos varones que participaban en el presupuesto participativo, uno señala “porque todo es muy desorganizado y siempre andan cambiando las fechas de las reuniones” y el otro “porque tengo que atender los problemas de mi organización y no puedo asistir”.

Aquí se puede hacer una comparación con la participación de los Shipibo en su comunidad, donde se aprecia una participación en casi todos los espacios de participación de comunal, a diferencia de la participación en las “instituciones formales”, donde sólo se participa en uno o dos espacios y algunos hasta han dejado de participar.

### Cuadro 19

<b>¿Antes podías participar en la política o gestión de tu gobierno regional o municipal de misma forma?</b>	
Sí	No
0 hombres/ 0 mujeres = 0 personas	15 hombres/ 5 mujeres = 20 personas
<b>¿Por qué? (respuestas más frecuentes)</b>	
	<p><u>Mujeres:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Antes no sabían como participar</li> <li>- No había oportunidad</li> <li>- Antes no los invitaban a participar</li> </ul> <p><u>Hombres:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ahora se han generado espacios</li> <li>- Se tiene mayor información</li> <li>- Antes no había leyes a favor, sólo dependía de las autoridades</li> <li>- No había oportunidad</li> </ul>

Sobre la pregunta si antes podían participar en la política o gestión de su gobierno regional o municipal de la misma forma, todos por unanimidad señalan que no, esto debido a que “antes no había oportunidad”, refiriéndose a la legislación que les ha brindado nuevos espacios: “antes no había leyes a favor, solo dependía de las autoridades”, las cuales “no los invitaban a participar”. Sirve mencionar que este antes y después no solo lo han entendido como el antes de la descentralización y el después de iniciado el proceso, sino también al antes de cuando se inició el proceso y al después de tres años de iniciado el proceso, por ello señalan: “antes no sabían cómo participar”, ahora “se tiene mayor información” haciendo referencia a

las capacitaciones que se les han venido brindando sobre el proceso de la descentralización.

## Cuadro 20

<b>¿Sabes si existe alguna norma que fomente la inclusión de los pueblos indígenas en la gestión de los gobiernos regionales y locales?</b>	
Sí	No
15 hombres/ 03 mujeres = 18 personas	02 mujeres = 02 personas
<b>¿Cuál es?</b> (respuestas más frecuentes)	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- El Convenio 169 de la OIT</li> <li>- Ley de participación ciudadana</li> <li>- Ley de acceso a la información</li> <li>- Ley de presupuesto participativo</li> <li>- Ley de descentralización</li> <li>- Ley de comunidades campesinas y nativas</li> </ul>	

Ante esta pregunta la mayoría señaló que sí existía una norma, o varias normas que fomentaban la inclusión de los pueblos indígenas, aunque dos mujeres señalaron que no conocían si existía una norma.

Cuando se les preguntó cuál era la norma, buscando saber su conocimiento sobre las normas de descentralización, todos mencionaron en primer lugar el Convenio 169 de la OIT, lo cual deja en claro, que ésta norma refuerza en gran medida la inclusión de los pueblos indígenas en el proceso de la descentralización, al exigir el derecho de participación y consulta de los pueblos indígenas en los asuntos que sean susceptibles de afectarles directamente, brindando además las pautas básicas para desarrollar estos derechos. El Convenio también introduce otros derechos que deben ser armonizados y exigidos en el proceso de la descentralización.

Sobre las normas de descentralización que fomentan la inclusión de los pueblos indígenas se evidenció cierto desconocimiento y confusión, se mencionaron en general la ley de descentralización o las normas de descentralización, sin mencionar los principios de inclusión y equidad ni mencionar el objetivo de fomentar la participación de las comunidades nativas. Asimismo, se señaló la ley de participación ciudadana, la ley de acceso a la información, la ley de presupuesto participativo y ley de

comunidades campesinas y nativas, cuando si bien es cierto algunas de estas normas fomentan la participación de la sociedad civil en general, no mencionan en ningún momento a los pueblos indígenas o comunidades campesinas y nativas. La ley de comunidades campesinas y nativas, que hace referencia exclusiva a los pueblos indígenas no dice nada sobre la inclusión o participación de los mismos en los gobiernos regionales y locales.

## Cuadro 21

<b>¿Sabes si existe un porcentaje de representación obligatorio para los PPII?</b>	
Sí	No
15 hombres/ 04 mujeres = 19 personas	01 mujeres = 01 persona
<b>¿Sabes cuánto es ese porcentaje y en que casos se aplica?</b> (respuestas más frecuentes)	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 15% - la ley de cuotas</li> <li>- 15% en los comicios electorales</li> <li>- 15% para participar en gobiernos regionales y locales</li> <li>- 15% en cada lista de partido</li> <li>- 15% para PPII (no especifican)</li> <li>- 15% en las elecciones regionales y locales</li> <li>- 1 indígena en cada agrupación política</li> </ul>	

En esta pregunta casi todos señalaron que sí existía un porcentaje de representación obligatorio para los pueblos indígenas. Ante la pregunta de cuánto era el porcentaje y en qué casos se aplicaba, volvimos a encontrar cierta confusión y desconocimiento en los entrevistados.

Como ya se indicó en el Capítulo 4, la Ley de elecciones de gobiernos regionales y la Ley de elecciones municipales exigen un 15% de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios en las listas de candidatos a los consejos regionales y municipales, lo que comúnmente es denominado Ley de cuotas. Sin embargo, aún en el número del porcentaje encontramos desconocimiento, se señala “1 indígena en cada agrupación política”, lo cual no es exacto porque no es un número de personas, sino un porcentaje que al ser aplicado puede variar en cuanto al número de personas. Tampoco se tiene claro que sea sólo para los consejos regionales y locales, han mencionado “en



cada lista de partido”, “en los comicios electorales”, cuando no podría ser exigido este porcentaje en las listas al Congreso de la República por ejemplo.

## Cuadro 22

<b>¿Por qué algunos Shipibo no participan en la política y gestión de su gobierno regional o municipal?:</b>  (las respuestas afirmativas están marcadas con un aspa)	Mujeres	Hombres
Por flojera		
Por falta de información (desconocen cómo participar)	X (5 personas)	X (14 persona)
Los mecanismos de participación son muy complicados	X (3 personas)	X ( 11 personas)
No los dejan acceder (prohibición)	X (1 persona)	X (2 persona)
Falta de interés	X (1 persona)	X (6 personas)
Falta de tiempo	X ( 4 persona)	X (4 personas)
Otros	X (2 Personas)	X (2 personas)

En cuanto a por qué los Shipibo no participan en la política de su gobierno regional o municipal, los entrevistados han señalado como principal causa la falta de información sobre el proceso y los mecanismos de participación; la segunda causa que mencionan es la complejidad de los mecanismos de participación: “no se tiene muy en claro cómo es la política regional, municipal y de partidos”, “los shipibo no conocen eso de las políticas nacionales, regionales, locales, no tienen esa vivencia de participar en esas políticas, solo en la comunidad”.

La falta de interés tiene que ver con el alto grado de descontento con las autoridades y con los pocos resultados obtenidos en sus iniciativas de propuesta y participación: “porque no les gusta perder el tiempo sin solucionar nada, prefieren vivir tranquilos sin molestar a nadie”.

La mayoría de mujeres ha señalado que la falta de tiempo es una causa por la que las mujeres no participan en la política regional o municipal, falta de tiempo debida a los quehaceres domésticos, hijos y su labor de artesanas; en cuanto a los varones el tiempo no es una causa mayor, pero también se encuentra presente debido a sus variadas obligaciones por la causa indígena.

En el rubro “otros”, una mujer señaló que no participaban debido a la desorganización, “son muy desorganizados, no da ganas ya de participar”, lo cual nos trae a colación la organización que se aprecia en las comunidades nativas.

### Cuadro 23

¿Qué se puede hacer para que la gente participe más? (respuestas más frecuentes)	
Mujeres	Hombres
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacitar más</li> <li>- Informar del proceso</li> <li>- Salir a las bases a informar</li> <li>- Participar en los talleres de capacitación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacitar más sobre mecanismos de participación</li> <li>- Sensibilizar de manera más integral, no solo en los sectores rurales, bajar a las comunidades</li> <li>- Crear una metodología adecuada según la realidad indígena</li> <li>- Más comunicación radial</li> <li>- Modificar las normas</li> </ul>

Entre las soluciones que los entrevistados propusieron para fomentar la participación política, mencionan como tema crucial capacitar y brindar información, “capacitarse, así sabrán y podrán participar”; se propone que estas capacitaciones deben realizarse en las comunidades, “salir a las bases a informar”; la estrategia de ir hacia las comunidades se mantiene para el tema de sensibilizar acerca del proceso. También se recomienda utilizar en las capacitaciones una metodología apropiada a la realidad indígena, en ese aspecto las capacitaciones deben brindarse en sus idiomas maternos o contar con la ayuda de traductores, así como utilizar un lenguaje sencillo y con ejemplos cercanos a su realidad. Una forma de llegar a más ciudadanos indígenas puede ser brindar las capacitaciones a través de las radios locales, teniendo en cuenta que el principal medio de comunicación en las comunidades es la radio.

Se tiene en claro que una de las trabas en la participación es la normativa, la cual debería ser modificada: “Las normas restringen, discriminan, por eso no participan los shipibo, sólo participan personas que están muy involucradas en las organizaciones, pero no cualquiera”.

## 5.2 Sobre el ejercicio de cargos públicos y la presencia en espacios de participación

Sobre los Shipibo que actualmente se encuentran ocupando cargos públicos o participando en los espacios de participación, tanto en el gobierno regional de Ucayali, como en la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo y en la Municipalidad Distrital de Masisea, tenemos los siguientes datos:

### Gobierno Regional de Ucayali

El gobierno regional está constituido por el presidente regional y los consejeros regionales que conforman el consejo regional, vale señalar en los 11 gobiernos regionales que cuentan con mayor número de comunidades nativas no existe ningún presidente regional indígena, aunque sí podemos encontrar consejeros indígenas, en el caso del consejo regional de Ucayali, de sus 7 miembros, uno de ellos es Shipibo-Konibo.

Los CCR y CCL se eligen cada dos años. En el primer Consejo de Coordinación del Gobierno Regional de Ucayali no hubo representantes indígenas, pero en el actual CCR, entre los 3 representantes de la sociedad civil elegidos, uno de ellos fue una mujer shipibo. Los representantes elegidos fueron impugnados por los representantes no electos alegando falta de formalidades en la elección, la impugnación aún se encuentra en proceso administrativo, sin embargo, el gobierno regional a convocado a nuevas elecciones para elegir los representantes al CCR.

Los agentes participantes para el presupuesto participativo son elegidos anualmente y trabajan el presupuesto de la gestión del siguiente año a su elección. En el año 2003 hubo 21 representantes de la sociedad civil y en el año 2004 hubo 27 representantes de la sociedad civil, pero ninguna comunidad nativa ni organización indígena participó de ambos procesos. Por el contrario, en el año 2005, 8 comunidades nativas, 2 organizaciones de jóvenes indígenas, 3 organizaciones de mujeres artesanas y 14 organizaciones indígenas fueron inscritas como agentes participantes del presupuesto participativo para el año 2006 de un total de 180 representantes de la sociedad civil.

De los comités de vigilancia que se conforman para fiscalizar la gestión del gobierno regional, uno de los más representativos es el comité de vigilancia del presupuesto participativo. En el año 2005, fue elegido por primera vez un indígena como miembro del comité

de vigilancia en mención. Durante la elección, los 180 votantes, que a la vez son los agentes participantes del presupuesto, se fragmentaron en diversas opciones, mientras los 27 representantes shipibo hicieron fuerza común. El presidente de ORAU resultó vicepresidente del comité de vigilancia por un par de votos de diferencia respecto al presidente electo.

### Municipalidad Provincial de Coronel Portillo (MPCP)

Aquí también es oportuno señalar que no existen alcaldes indígenas amazónicos en las municipalidades provinciales que cuentan con mayor número de comunidades nativas.

Respecto a la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo, su Consejo Municipal está integrado por 13 regidores, de los cuales 1 es Shipibo-Konibo.

En el caso de los consejos de coordinación local de la MPCP, en el año 2003 una organización indígena del pueblo Shipibo formó parte de éste; en el actual CCL otra organización indígena se encuentra participando.

En el año 2004, de los 103 representantes de la sociedad civil acreditados como agentes participantes, 6 fueron comunidades nativas shipibo. En el año 2005, 4 comunidades nativas y 8 organizaciones indígenas fueron acreditadas como agentes participantes junto a otros 164 representantes de la sociedad civil.

Respecto a los comités de vigilancia del presupuesto participativo, no se ha encontrado ningún miembro del pueblo shipibo participando en ellos.

### Municipalidad Distrital de Masisea (MDM)

En las municipalidades distritales que cuentan con mayor número de comunidades nativas, sí podemos encontrar alcaldes indígenas, ya que son jurisdicciones más pequeñas, muchas veces asentadas en áreas rurales y en algunos casos con población mayoritariamente indígena.

La MDM es por ejemplo, una municipalidad que cuenta con población shipibo mayoritaria; sin embargo, su alcalde no es shipibo. La explicación que los indígenas encuentran a esto, es que durante las elecciones, varios shipibo buscando ser alcaldes dividieron a la población indígena, “no han sabido unirse”, dejando el camino libre al grupo de mestizos que unidos lograron que su alcalde salga elegido.

El consejo municipal del distrito de Masisea está conformado por 6 regidores, de los cuales uno es Shipibo Konibo.

En el CCL del año 2003 no hubo representantes indígenas. El CCL para el año 2005-2006 aún no ha sido conformado; sin embargo, el alcalde ha reconocido la cuota del 15% de representantes indígenas para la conformación del CCL, por lo que la participación de un miembro del pueblo shipibo se encontraría garantizada.

En el año 2003 para la identificación de los agentes participantes del presupuesto participativo, se utilizó como estrategia de convocatoria, invitaciones que el alcalde envió a determinados representantes de la sociedad civil, entre los cuales no se encontraba ningún representante indígena, esto debido a que aún no entraba en vigencia la normativa que regulaba el proceso de los presupuestos participativos y a que el alcalde convocó al proceso apenas inició su mandato. En el año 2004 se realizó la convocatoria a todos los representantes de la sociedad civil, sin embargo, siguieron ausentes los representantes indígenas. Se debe tener en cuenta que a pesar de que las comunidades nativas se encuentran dentro de la jurisdicción del distrito de Masisea, están muy alejadas de la capital del distrito, a la que sólo pueden acceder a través de transporte fluvial, pagando dinero con el que muchas veces no cuentan, o para el caso de las comunidades más cercanas, caminando, lo que puede tomar entre 3 a 12 horas. Para el año 2005, ante esta dificultad y con el fin de hacer más accesible la participación de los indígenas, el alcalde convocó al presupuesto participativo a través de avisos radiales, señalando que la municipalidad se dirigiría a puntos estratégicos fuera de la capital del distrito donde los representantes indígenas pudieran inscribirse. Se inscribieron 24 comunidades nativas de los 66 agentes participantes. Ésta estrategia viene siendo aplicada por la municipalidad para diversas acciones, por ejemplo, elaborar su plan de desarrollo concertado, el que se va trabajando por zonas hacia las que se movilizan; también las audiencias públicas se están realizando de manera descentralizada.

En los comités de vigilancia del presupuesto participativo no se han hecho presentes los representantes indígenas.

## **6. Desencuentros entre la participación política tradicional y la participación política formal**

“La participación política es una condición de la democracia y es un mecanismo mediante el cual los intereses propios de los pueblos

indígenas logran expresarse en el entorno de toma de decisiones de carácter legislativo y de gobierno”<sup>40</sup>.

Actualmente, los pueblos indígenas son reconocidos en toda la región como sujetos políticos que plantean propuestas no sólo en cuanto a la reivindicación y recuperación de tierras, sino en torno a modificaciones estructurales, el modelo de Estado y a los sistemas políticos y de representación. Igualmente, los pueblos indígenas han cuestionado las democracias formales que los excluyen, no sólo del ámbito de la participación política sino también del ámbito del desarrollo económico equitativo. Con el objeto de participar políticamente y constituirse en gestores del cambio, los pueblos indígenas han tenido que participar en la vida política de los países de la región bajo las modalidades normativas que ofrecen cada una de sus legislaciones<sup>41</sup>.

En el Perú, la historia de encuentros y desencuentros que han tenido que afrontar los pueblos indígenas con el sistema político formal ha sido una historia marcada por la exclusión hacia estos pueblos, y si bien se empieza a abrir cierto espacio de participación para ellos, dicho espacio se les brinda sin considerar su realidad étnico-lingüística-cultural.

A continuación analizaremos los principales problemas que obstaculizan la participación de los Shipibo Konibo.

## **6.1 El derecho al voto: la falta de documentación**

Los pueblos indígenas votaron por primera vez en 1979. Para entonces la mayoría de ellos no contaba con documentos de identidad, actualmente un alto porcentaje de indígenas ubicados en las áreas rurales más alejadas no cuenta con documentación<sup>42</sup>, debido entre otras causas, a las distancias que existen entre las comunidades y las oficinas de inscripción.

El proceso de descentralización fomenta la participación ciudadana, pero nos preguntamos cómo puede viabilizarse esta participación si un alto porcentaje de indígenas está indocumentado, si el Estado no les está

---

<sup>40</sup> Mesa Nacional de Pluralismo Jurídico. Op. Cit.

<sup>41</sup> Pacari, Nina. “La participación política de la mujer indígena en el Parlamento ecuatoriano. Una tarea pendiente. Estudio de caso”. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Pág. 2.

<sup>42</sup> Se calcula en millón y medio el número de indocumentados, ubicados principalmente en las áreas rurales y más de la mitad de ellos son mujeres. “Campaña por los derechos ciudadanos de las mujeres rurales”. Portal electrónico de la ONG Flora Tristán: <http://www.flora.org.pe>.

brindando las herramientas indispensables para ejercer sus derechos como ciudadanos.

Los indocumentados no sólo no pueden ejercer los derechos políticos fundamentales como el derecho al voto y el derecho a ser elegidos, sino que tampoco pueden ejercer sus derechos de participación ciudadana, como ser agentes participantes del presupuesto participativo, miembros del CCR/CCL, miembros de un comité de vigilancia, etc., ni pueden solicitar información ante instancias públicas. De igual forma se encuentran imposibilitados de realizar trámites tan importantes como obtener la partida de nacimiento de sus hijos, acceder al seguro integral de salud, realizar cualquier denuncia o demanda, ser beneficiarios de programas sociales, inscribir a sus hijos en las escuelas, etc.

Por ello, es urgente y necesario promover la documentación de los pueblos indígenas de las áreas rurales más alejadas mediante una oferta de oportunidades accesible a la población indígena y con lo presentación de requisitos mínimos.

## **6.2 El derecho a ser elegido: representantes colectivos o representantes individuales**

Como ya se mencionó líneas arriba, a través de los porcentajes de representación se buscó que los pueblos indígenas, que se hallan en la lucha por obtener una participación en la arena política, puedan ser incluidos como opciones electorales. Sin embargo, ¿han resultado estos porcentajes de representación o cuotas electorales idóneos? Analicemos el caso de los Shipibo-Konibo.

La “ley de cuotas” pretendía otorgar un beneficio a los representantes de las comunidades nativas para participar en la gestión de sus gobiernos regional y local. Sin embargo, la posibilidad de que estos grupos *con una visión colectiva de bien común* participaran integrando listas electorales, trajo consigo la individualización de la representación y dejó de lado la representación colectiva sobre la comunidad y el pueblo que era decidida en asambleas y congresos y que siempre reflejaba una decisión colectiva: “Las cuotas dividen cada vez más a la población indígena, por ejemplo en las últimas elecciones una familia no más se presentó en la lista de un partido, el papá, el hijo, la nuera, no les consultaron nada a las comunidades, se mandaron solos, a quién representan”; “allí fue que nos dividieron, no hubo una visión común del futuro”; “fue una prueba de suerte para ver quién entraba,

los que entraron no fueron los más idóneos ni representativos”<sup>43</sup>. Los resultados como se aprecia no fueron del todo favorables, generando principalmente conflictos al interior de las comunidades.

Así mismo, a fin de cumplir con los requisitos exigidos por la ley de elecciones regionales y la ley de elecciones municipales para la presentación de listas, no se tomó en cuenta la capacitación ni las demandas que los miembros de las comunidades nativas podrían traer consigo, se trataba simplemente de “rellenar la cuota”, como señala una lideresa shipibo: “no se incorporaron las propuestas de los indígenas y menos las de las mujeres indígenas, la mujer indígena estuvo ausente, solo se incorporó a las mujeres mestizas y sus propuestas”. Y como solo se trataba de “rellenar la cuota”, los representantes indígenas fueron ubicados en los escaños más bajos de las listas, donde tenían casi nulas posibilidades de salir elegidos, esto según los propios shipibo porque *a los partidos políticos no les interesan los indígenas*.

Es decir, en la práctica, la posibilidad de los miembros de comunidades nativas de participar como candidatos resultó un simple cumplimiento de requisitos por parte de las diferentes listas partidarias, las cuales sin importarles cómo es que funcionaba la representación en las comunidades, sacaban de ellas indistintamente el número de indígenas necesarios para completar la cuota, pasando por alto que los representantes del pueblo Shipibo que fueron elegidos democráticamente mediante asambleas y congresos: “La ley de cuotas debilita los procesos políticos propios de los pueblos indígenas”<sup>44</sup>.

Se debilitaron las organizaciones indígenas porque los partidos y movimientos no las tomaron en cuenta para incorporar indígenas en las listas sino que recrearon la situación de patronazgo donde “cada patrón escoge a su indio”; se generaron conflictos al interior de las organizaciones y comunidades y asimismo se dio una dispersión de candidaturas en listas diferentes para completar los requisitos exigidos por ley, lo que debilitaba presencia en el espacio político de los miembros de comunidades al no presentarse en bloque; se presentó una pérdida de la legitimidad de las organizaciones que al no cumplir un rol de interlocutores políticos, han menoscabo su accionar<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> Testimonios de hombres y mujeres entrevistados.

<sup>44</sup> Testimonio de líder shipibo entrevistado.

<sup>45</sup> Consecuencias de la aplicación de la cuota indígena recogidas en el Suplemento *Rama Torcida*, Pág. 4-5.



Ante la pregunta ¿si los porcentajes de representación ayudaron a aumentar la participación de los indígenas en los gobiernos? Obtuvimos un *no* por respuesta. Por lo que podríamos concluir que los porcentajes de representación en las listas de candidatos a los gobiernos regionales y locales en las últimas elecciones no significaron un reforzamiento ni la representación de los intereses del pueblo Shipibo. La solución estaría en determinar qué hacer para evitar la presentación de indígenas a título personal y lograr la representación de los intereses y demandas del pueblo Shipibo y sus comunidades.

### **6.3 El derecho de participación ciudadana: la participación respetando su identidad**

Hay tres factores externos que suman costos y afectan la calidad de la participación de los pueblos indígenas y que atraviesan todos los espacios y mecanismos de participación:

#### **El idioma materno**

En el Perú no existen restricciones formales para la práctica de la lengua. A nivel Constitucional se ha reconocido el derecho de toda persona a usar su propio idioma ante cualquier autoridad mediante un intérprete y se ha reconocido como idiomas oficiales el castellano y, en las zonas donde predominen, el quechua, el aimara y las demás lenguas aborígenes<sup>46</sup>. Y si bien el castellano es el idioma predominante en el Perú, junto a él coexisten 14 familias lingüísticas utilizadas por aproximadamente 65 grupos indígenas de la Amazonía peruana.

El Perú es un país pluricultural y multilingüe, a pesar de ello, actualmente no existe una política intercultural sobre derechos lingüísticos que haga operativos los preceptos constitucionales. El derecho a la lengua es visto como un derecho privado o doméstico. Y los grupos indígenas están prácticamente obligados a usar el idioma predominante para insertarse en los poderes públicos y tratar de relacionarse en la política y en la economía. En este contexto se excluye a los ciudadanos que no hablan el castellano: “(...) la fuente de exclusión generalizada incluso en democracias establecidas es la política monolingüe”<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> Artículos 2,19; 48. Constitución Política del Perú.

<sup>47</sup> Informe sobre Desarrollo Humano 2004. *La Libertad cultural en el mundo diverso de hoy*. PNUD. Madrid, 2004, Pág. 5.

Hay que recordar que la Ley N° 26253 que aprobó el Convenio 169 OIT señala en su artículo 30° que cuando se trate de dar a conocer derechos y obligaciones se deberá de recurrir a traducciones escritas y si fuere necesario, a la utilización de medios de comunicación de masas en las lenguas de dichos pueblos, lo que en la práctica no está siendo respetado.

### Las distancias

Para los pueblos indígenas y sus comunidades participar resulta particularmente costoso por varios factores: “participar implica trasladarse a veces desde lugares muy lejanos, contar con recursos para trasladarse, alojarse y comer. Por lo general, se deja de trabajar en la casa o en la chacra durante días sin retribución. Por este serio factor, a menos que se cuente con el apoyo de ONG u otras organizaciones, la participación es escasa e irregular”<sup>48</sup>.

Asimismo, encontramos otra clase de distancia: el distanciamiento que suele reclamarse a los representantes de las organizaciones indígenas o a los indígenas que se encuentran ejerciendo cargos públicos, que por cumplir sus diversas obligaciones establecen su residencia en las ciudades, dejando sus comunidades de origen, con las cuales si no logran mantener una relación directa y continua, pueden llegar a perder su legitimidad de representantes de dichos pueblos.

### El excesivo formalismo en los requisitos y los plazos

Otro factor que suma costos a la participación de los indígenas, es el excesivo formalismo en los requisitos exigidos por los gobiernos regionales y locales para inscribirse en los espacios de participación, así como también los estrechos plazos para presentar los mencionados requisitos. Hay que tener en cuenta lo que se mencionó anteriormente: las distancias, tres días de plazo, para un representante de la sociedad civil que vive en la sede del gobierno regional o de la municipalidad, puede ser suficiente, pero no para un representante de una comunidades nativa, que pueden tomar 5 días en llegar a la ciudad, esto considerando que se llegó a enterar de la convocatoria a estos espacios de participación, ya que las convocatorias generalmente se realizan a través del *Diario Oficial El Peruano* y a través de los portales electrónicos de sus instituciones, y como bien dice un joven shipibo, “ni el diario oficial ni el internet llegan a las comunidades”. Aún ante estas

---

<sup>48</sup> Gálvez, Connie. “La participación indígena en los presupuestos participativos”. Documento de trabajo CAAAP. Nov. 2005. Pág. 4.

explicaciones, los gobiernos son reacios a flexibilizar sus requisitos y sus plazos, por lo que las ONG u otras instituciones, tienen que suplir la labor de los gobiernos informando inmediatamente a las comunidades por radio, asesorándolos en el cumplimiento de requisitos y muchas veces cubriendo los costos de sus desplazamientos.

Analizaremos a continuación los dos espacios de participación más representativos del proceso de la descentralización:

### **Los presupuestos participativos**

La Ley Marco del Presupuesto Participativo N° 28056 y su Reglamento D.S. N° 171-2003-EF, sólo incluyeron principios rectores generales y abstractos sobre participación e inclusión, sin tomar expresamente en cuenta la diversidad cultural y lingüística.

El Instructivo MEF para el año fiscal 2005, fue el único instrumento que consideró el uso de lenguas nativas diferentes al castellano para garantizar una amplia participación y representatividad, específicamente para la etapa de convocatoria al proceso y para los talleres de capacitación y de trabajo. El Instructivo no sólo recomienda el uso de lenguas distintas al castellano sino también en general hacer uso de los medios de comunicación más adecuados a la realidad local. No obstante, lo que dominó en los presupuestos participativos regionales y locales fue la lengua predominante a nivel nacional, excluyendo a los sectores indígenas de una real participación; esto llevó a que algunos representantes indígenas se sintieran discriminados y perdieran el interés en el proceso, ya que los talleres de trabajo se realizaron en un castellano poco comprensible y técnico, sin dejar de mencionar que el mecanismo del proceso del presupuesto participativo es bastante complejo.

Probablemente el instructivo con carácter de guía orientadora no haya sido visto como vinculante, en este sentido es necesario modificar la Ley Marco del Presupuesto Participativo y su Reglamento. Debe precisarse que los gobiernos regionales y locales tienen la obligación, de acuerdo a las normas de descentralización, de favorecer procesos participativos inclusivos, siendo su obligación fomentar la participación de las comunidades nativas. “Al detenernos en lo participativo desde una mirada en las comunidades nativas, podemos decir que el proceso no se hace más participativo porque se convoque a un número mayor

de comunidades sino más bien de cual es el rol que éstas cumplen o 'pueden cumplir' durante el proceso'<sup>49</sup>.

Respecto al excesivo formalismo de los requisitos, se exigió en los presupuestos participativo acreditar personería jurídica, inscripción en RRPP y vida institucional comprobada de por los menos tres años. La Defensoría del Pueblo, pronunciándose sobre este tema, señaló que dichos requisitos solo deben ser exigidos para los miembros a los CCR/CCL, pero no a los agentes participantes que sólo deben acreditar su representación. Recomendó además, que no debe discriminarse a quien no cuenta con DNI para acreditarse, si porta la representación de una colectividad<sup>50</sup>, ya que son los sectores más excluidos y vulnerables los que no cumplen con los requisitos de inscripción pública o incluso tener DNI.

### **Los consejos de coordinación regional y los consejos de coordinación local**

La participación de la sociedad civil en los CCR/CCL se ve limitada a un porcentaje (40%). Esta cifra no asegura la representación de todos los sectores sociales o en todo caso de aquellos que quieren verse representados. Si bien para los pueblos indígenas en el Gobierno Regional de Ucayali y en la Municipalidad Distrital de Masisea, mediante ordenanzas, se ha asegurado un 15% de representantes indígenas entre los miembros que conforman el CCR y CCL, esto en la práctica puede llegar a significar nada. Pongamos el ejemplo del Gobierno Regional de Ucayali. La ley exige que para la conformación del CCR exista entre sus miembros una proporción de 60% para las autoridades y 40% para la sociedad civil. En el Gobierno Regional son 5 las autoridades que conforma el CCR, por lo que corresponderían 3 miembros de la sociedad civil, de esos 3 miembros el 15% debe ser un representante indígena, pero el 15% resultante es menos de una persona, por lo que el representante indígena a pesar que cuenta con una normativa que lo incluye, en la práctica sigue fuera del proceso. La Ley de Gobiernos Regionales señala que cuando el número de representantes de la sociedad civil se vea limitado por el porcentaje, se invite a las autoridades distritales a participar, respetando la proporción del 60% y 40% entre autoridades y sociedad civil. Sin embargo, esto

---

<sup>49</sup> Coronado, Hernán. "Gobiernos Locales y Comunidades Nativas". En: *Ciudadanía y Cultura Política*. Op. Cit. Pág. 125.

<sup>50</sup> Defensoría del Pueblo. "Criterios y Recomendaciones para la participación en la Formulación del Presupuesto de los Gobiernos Regionales y Locales. Descentralización y Buen Gobierno". Lima, 2006.

no se ha realizado en el Gobierno Regional, más bien, lo que acordó y negoció la sociedad civil, fue unir la cuota del 30% de mujeres, que también se reconocía, con la cuota del 15% de indígenas, y así una mujer indígena fue elegida como miembro del CCR. Esta elección fue impugnada.

El ejemplo nos muestra cómo la norma muchas veces no puede concretarse en la práctica y cómo el limitado porcentaje para representantes de la sociedad civil, establece una pugna entre ellos, en la cual los representantes indígenas, no sólo compiten entre sí, sino también con diversas organizaciones de la sociedad civil.

Una solución para no competir entre comunidades nativas la dieron en la práctica las comunidades nativas de Masisea, las cuales se reunieron y decidieron entre todas cuál de ellas los representaría en el CCL de la Municipalidad Distrital de Masisea; aún no se ha conformado el CCL para éste período, pero los Shipibo de Masisea ya saben qué comunidad los representara. El mismo papel puede desempeñar las organizaciones indígenas que representan a varias comunidades nativas.

#### **6.4 El derecho a ser consultado mediante referéndum: el factor cultural como ingrediente de la integración**

El referéndum para la integración de regiones es uno de los pilares del proceso de descentralización ya que mediante este mecanismo se crean las regiones. Se convierte a la vez en uno de los derechos más frágiles si no se garantiza adecuadamente su ejercicio, esto es, si no se acompaña de la debida información sobre el contenido del expediente técnico que sustenta la integración de regiones, base sobre la cual la población sustentará su decisión, y si no se toman en cuenta los factores culturales que subyacen a las demarcaciones territoriales. En octubre del 2005, se realizó el primer proceso de referéndum de integración de regiones, pero no se llegó a constituir ninguna región. La causa de este *no* rotundo a la integración tuvo mucho que ver con la desinformación de la sociedad en general y sobre todo de los pueblos indígenas y a factores culturales olvidados que se hicieron presentes.

En el caso de los pueblos indígenas la información sobre los contenidos de los expedientes técnicos deberá brindarse en sus idiomas maternos, en forma clara y sencilla, si se quiere garantizar una adecuada información y decisión.

Asimismo, en la etapa de elaboración de los expedientes técnicos, se debe asegurar su derecho a la *consulta previa* en los aspectos susceptibles de afectarlos directamente.

Se debe tener en claro que la integración de regiones no se trata sólo de nuevas demarcaciones territoriales, se va a anexar también a humanos establecidos en ellas. Y uno de los desafíos de la integración es la generación de intereses comunes que conlleven una identidad compartida. Estos intereses, que son principalmente económicos, necesariamente deben complementarse con intereses culturales, étnicos e históricos. No debemos olvidarnos que para lograr una integración sostenible se hace necesario que las regiones a integrarse tengan denominadores culturales e históricos comunes<sup>51</sup>.

### **6.5 El derecho de acceso a la información: falta de información en sus idiomas**

En el caso del derecho de acceso a la información, el problema principal tiene que ver con que la información que se entrega se encuentra en el idioma castellano y en términos muy técnicos que difícilmente pueden procesar los Shipibo. Por otro lado, les es difícil venir desde la comunidad a solicitar información ya que les genera costos con los que no cuentan. Se exige por la ley de acceso a la información que toda información relevante sobre la gestión de los gobiernos regionales y municipales, se encuentre a disposición del público en general en los portales electrónicos de los mencionados gobiernos, mecanismo de información ineficiente para las comunidades nativas que no cuentan con acceso a servicios de internet.

### **6.6 El derecho de control y fiscalización**

Aún existe cierta resistencia de las autoridades a ser fiscalizadas y vigiladas, por ello muchas veces ponen trabas a estos derechos o los cumplen sólo de manera superficial; en el caso de las audiencias públicas, por ejemplo, se convoca a la población con pocos días de anticipación y no se les brinda previamente la información relevante de la gestión, para que pueda ser evaluada y durante la audiencia, discutida y aclarada. Sin esa información previa, el ciudadano sólo va a escuchar al que habla. En los Shipibo existe un reconocimiento

---

<sup>51</sup> Vargas, Karina. "El proceso de la descentralización y los pueblos indígenas". Documento de trabajo CAAAP. Lima, 2004. Pág. 6.

de la importancia del control y vigilancia de la gestión pública como mecanismo para favorecer un mejor uso de los recursos; como se pudo apreciar en capítulos anteriores, los Shipibos dentro de sus comunidades desarrollan mecanismos de vigilancia y control a sus autoridades comunales. No obstante, esta práctica de vigilancia y control no puede ser desarrollada con la misma facilidad en sus gobiernos regionales y municipales. Pueden sí, estar informados de lo que hacen sus gobiernos, por una observación práctica del cumplimiento de sus funciones, llamémosla una “vigilancia informal”, pero sobre esta apreciación en la realidad del cumplimiento de las funciones del gobierno, difícilmente pueden dar cifras exactas o dejar constancia en un documento de este incumplimiento. Esto principalmente por los problemas que presentan en el ejercicio del derecho de acceso a la información y porque vigilar a su jefe de comunidad, que vive en la misma comunidad, es fácil, pero no vigilar a alguien que puede estar a 5 días de distancia. Les resulta oneroso y muchas veces no les sirve de nada pues llega con una documentación que les resulta confusa. Una de las maneras de afrontar ese problema es contar con el apoyo de sus organizaciones indígenas que generalmente están asentadas en ciudades, las cuales asumen su papel de representación para las labores de vigilancia y control.

## 7. Conclusiones y recomendaciones

### Conclusiones

- Los pueblos indígenas nos enseñan que es posible preservar las diversas culturas e identidades, que es posible organizarse en nuevas formas sociales, y que la política no sólo debe verse en términos puramente económicos y sociales, sino también considerando la cultura como elemento indispensable e inseparable de la democracia<sup>52</sup>.
- La ciudadanía como el ejercicio de los derechos políticos, en condiciones de igualdad al resto de ciudadanos pero configurando el ejercicio de estos derechos desde su propia identidad, no está siendo respetada y por ende no garantiza una efectiva participación en las zonas donde predomina la población indígena, excluyendo a los grupos culturales no dominantes.

---

<sup>52</sup> Ruiz, Julio. “Democracia y participación política de los pueblos indígenas en América Latina”. *Documento de Debate* N° 67. Publicado por el programa MOST de la UNESCO. Francia, 2003. Pág. 27.

- El proceso de descentralización ha favorecido, en cierta manera, el ejercicio de los derechos políticos de los Shipibo-Konibo, pero este ejercicio de derechos es insuficiente, inadecuado e ineficaz. Las demandas y propuesta del pueblo Shipibo aún son ajenas a los partidos políticos y a los gobiernos de turno.
- La participación política en los espacios públicos, distinta a los comunales, ha ido en aumento durante los tres años de iniciado el proceso de la descentralización, lo que se vincula directamente a la información y a la capacitación sobre el proceso de descentralización y sus mecanismos de participación.
- La participación de las mujeres es más limitada a la de los varones, entre otras causas, por su bajo nivel de educación y la falta de tiempo, debido a sus labores domésticas y como artesanas.
- La participación política de Shipibo se ha estado dando con diferentes dinámicas y variantes dependiendo de factores como su tradición organizativa, la actitud de “apertura” o “cierre” del gobierno regional y los gobiernos locales y la presencia de las ONG que trabajan con este pueblo.
- No considerar la lengua materna u otro medio, como los intérpretes, que hagan posible la comunicación efectiva, afecta seriamente el ejercicio de los derechos políticos.
- El Convenio 169 refuerza la inclusión de los pueblos indígenas dentro del proceso de la descentralización, al exigir el derecho a la participación y consulta en los asuntos que sean susceptibles de afectarles directamente. El Convenio 169 también introduce otros derechos que deben ser armonizados y exigidos dentro del proceso de la descentralización.
- Una verdadera reforma del Estado, donde los pueblos indígenas se encuentren presentes ejerciendo sus derechos políticos y civiles, no se logrará sino se respetan los principios de inclusión, igualdad de oportunidades, equidad y la ciudadanía indígena.

## 7.2 Recomendaciones

- Asumir que nuestro país se encuentra caracterizado por una diversidad cultural que ya ha sido reconocida constitucionalmente y en otros dispositivos legales, pero que sólo a través del ejercicio pleno de una ciudadanía indígena puede consolidarse.



- El proceso de la descentralización con inclusión para los pueblos indígenas, será viable si se perfeccionan las instituciones, mecanismos y espacios de participación respetando las dinámicas y realidades de estos pueblos, fortaleciendo a la vez a las comunidades nativas y sus instituciones.
- El proceso de la descentralización deberá garantizar no sólo derechos individuales, sino también los derechos colectivos de los pueblos indígenas en cuanto a cuotas de representación, autonomía organizacional, administrativa y de justicia, así como la integridad de sus territorios.
- En toda instancia de gobierno deberán desarrollarse los mecanismos y medios apropiados a fin de efectivizar el derecho a la consulta y participación de los pueblos indígenas cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, tal y como lo exige el Convenio 169 de la OIT.
- Para no desviar los objetivos de los porcentajes de representación para pueblos indígenas, se deben introducir en los planes de gobierno las demandas de los representantes indígenas, así como los partidos políticos deberán respetar la elección de los mismos mediante sus formas tradicionales.
- Tener en claro que el ejercicio de los derechos políticos además de estar garantizado por la norma, deberá estar resguardado por la posibilidad práctica de que la participación se adecue a cada realidad, a efectos, primero de poder acercar el proceso de participación a todos los ciudadanos y segundo: garantizar un rol protagónico de los mismos, teniendo en cuenta que el proceso no se hace más participativo sólo porque hay más personas, sino también que éstas cuenten con el conocimiento y manejo de las suficientes herramientas que le permitan participar activamente<sup>53</sup>.
- Afianzar la representatividad de los líderes y las organizaciones indígenas, para lo cual es esencial que dichos líderes se mantengan accesibles y cercanos a las comunidades, a través de visitas y mecanismos de consulta directa.
- La información sobre el proceso de descentralización y sus mecanismos de participación debe considerarse como un factor determinante para la participación de los Shipibo en los distintos

---

<sup>53</sup> Coronado, Hernán. "Gobiernos Locales y Comunidades Nativas". En: *Ciudadanía y Cultura Política*. Op. Cit. Pág. 115.

niveles de gobierno. Por ello, la información debe proporcionárseles en forma clara, sencilla y en sus respectivos idiomas.

- En un país donde no existe política intercultural y tampoco derechos lingüísticos, es necesario incluir normas y principios explícitos que le hagan frente a la diversidad cultural y lingüística como mecanismos inclusivos en el proceso descentralizador. Así como modificar ciertas normas, a fin de que éstas no resulten “homogeneizantes” para los diversos actores sociales.

## **Bibliografía**

Belaúnde, Luisa y otros. *Ciudadanía y cultura política entre los Awajún, Asháninka y Shipibo Konibo de la Amazonía Peruana*. CAAAP. Lima, Mayo 2005.

Coronado, Hernán. “Gobiernos Locales y Comunidades Nativas”. En: *Ciudadanía y cultura política entre los Awajún, Asháninka y Shipibo Konibo de la Amazonía Peruana*. CAAAP. Lima, Mayo 2005.

Defensoría del Pueblo. “Criterios y Recomendaciones para la participación en la Formulación del Presupuesto de los Gobiernos Regionales y Locales. Descentralización y Buen Gobierno”. Lima, 2006.

Defensoría del Pueblo. “Índice de Buen Gobierno”. Lima, Julio 2004.

Gálvez, Connie. “La participación indígena en los presupuestos participativos”. Documento de trabajo CAAAP. Nov. 2005.

Gallegos, Giovanna. “Análisis del Plan de Vida de ORAU para la elaboración de proyectos de desarrollo social regional”. Documento de trabajo de la Región. ORAU. Pucallpa, 2003.

Kymlicka, Will. *Ciudadanía Multicultural*. Ediciones Piados. Barcelona 1995.

López, Sinesio, *Ciudadanos reales e imaginarios. Concepción, desarrollo y mapa de la ciudadanía en el Perú*. Instituto de Dialogo y Propuesta. Lima, 1997.

Mesa Nacional de Pluralismo Jurídico. “Propuesta de Reforma Constitucional en materia de Pueblos Indígenas”. Documento elaborado por el CAAAP, el Centro de Investigación y Promoción Amazónica; la Comisión Andina de Juristas y la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú. Lima, 2002.

Mora, Carlos. “Diagnóstico Situacional sobre el proceso de migración de los Shipibos-Conibos al espacio Urbano en Pucallpa”. Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana. IIAP. Documento Inédito. Lima, Julio 2005.

Morin, Françoise. “Los Shipibo Conibo” en *Guía Etnográfica de la Alta Amazonía*. Volumen III. Ediciones Abya-Yala, Quito. 1998.

Pacari, Nina. “La participación política de la mujer indígena en el Parlamento ecuatoriano. Una tarea pendiente. Estudio de caso”. International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

PNUD. “Informe sobre Desarrollo Humano 2004. La Libertad cultural en el mundo diverso de hoy”. Madrid, 2004.

Ruiz, Julio. “Democracia y participación política de los pueblos indígenas en América Latina”. *Documento de Debate* N° 67. Publicado por el programa MOST de la UNESCO. Francia, 2003.

Tournon, Jacques. *La Merma Mágica: Vida e Historia de los Shipibo-Conibo del Ucayali*. CAAAP. Lima, 2002.

Valenzuela, Pilar y Valera Agustina. “Koshi Shinanya Ainbo: el testimonio de una mujer shipiba”. Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales de La Universidad Mayor de San Marcos. Agosto 2005.

Vargas, Karina. “El proceso de la descentralización y los pueblos indígenas”. Documento de trabajo CAAAP. Lima, 2004.

Young, Iris. En: *Ciudadanos Reales e Imaginarios. Concepción, desarrollo y mapa de la ciudadanía en el Perú*. Instituto de Diálogo y Propuesta. Lima, 1997.

## **Anexos**

### **Anexo 1. Guía de preguntas**

#### Datos personales

1. El encuestado es:

. varón ( )

. mujer ( )

2. ¿Cuántos años ha cumplido?

3. ¿Lugar de nacimiento?

. departamento:

. provincia:

- . distrito:
- . comunidad:

4. ¿Qué lenguas y/o idiomas hablas?

- . shipibo
- . castellano
- . otros

5. ¿A qué nivel educativo llegó?

- . sin instrucción
- . primaria incompleta
- . primaria completa
- . secundaria completa
- . superior no universitaria incompleta
- . superior no universitaria completa
- . superior universitaria incompleta
- . superior universitaria completa

6. Ocupación:

### Imaginario

1. ¿Qué es el Perú?

.....

.....

.....

2. ¿Qué es un buen peruano para ti?

.....

.....

.....

3. ¿Quiénes son tus autoridades?

.....

.....

.....

4. ¿Cómo es tu comunidad?

.....

.....

.....

5. ¿Te consideras indígena? ¿Por qué?

.....  
 .....  
 .....

### Conocimiento sobre derechos políticos y descentralización

1. ¿Crees que la política es:

Buena                   ¿por qué?

Mala                    ¿por qué?

2.- ¿Crees que los Shipibos deben participar en política?

Sí                        ¿por qué?

No.                     ¿por qué?

3.-¿Sabes qué son los derechos políticos? ¿Podrías dar algunos ejemplos?

.....  
 .....  
 .....

4.- ¿Ejerces tus derechos políticos?

Sí                        ¿cómo?

No                      ¿cómo?

5.- Si ejerces tus derechos políticos, lo haces:

Más que antes.       ¿por qué?

Menos que antes     ¿por qué?

Igual que antes      ¿por qué?

6.- ¿La descentralización es:

Buena                 ¿porqué?

Mala                  ¿porqué?

7. ¿Sabes qué hace tu gobierno regional?

Sí.

No

8.-Si la respuesta es afirmativa, tu gobierno regional:

Planifica el desarrollo integral de la región:

Promueve políticas económicas y sociales:

Formula y aprueba el plan de desarrollo regional concertado:

Promueve el uso sostenible de los recursos forestales y la biodiversidad:

Fomenta la participación ciudadana:

Coordina con las comunidades nativas y organizaciones de base:

Gestiona los servicios educativos con criterios de interculturalidad:

Otros:

9. ¿Sabes qué hace tu municipio?

Sí

No

10. Si la respuesta es afirmativa, tu municipio:

Promueve el desarrollo del distrito/ provincia:

Apoya los proyectos de servicios públicos:

Protege y cuida el ambiente:

Promueve la participación comunal:

Coordina con las comunidades nativas y organizaciones de base:

Inscribe a la gente:

Aprueban el plan de desarrollo local concertado:

Otros:

11. ¿Sabes si tú puedes participar la gestión de tu gobierno regional o municipal?

Sí

No

12. Sí la respuesta es afirmativa, puedes hacerlo a través de:

Audiencias públicas

Presupuesto participativo

Concejo de coordinación regional/ local (CCR/CCL)

Comités de vigilancia

Otros

13. ¿Antes podías participar en la gestión de tu gobierno regional o municipal de la misma forma?

Sí                    porqué

No                    porqué

14. ¿Sabes si existe alguna norma que fomente la inclusión de los pueblos indígenas?

.....  
.....  
.....

15. ¿Sabes si existe un porcentaje de representación obligatorio para los pueblos indígenas?

Sí

No

16.- Si la respuesta es afirmativa, ¿sabes de cuánto es el porcentaje y en qué casos se aplica este porcentaje?

.....  
.....  
.....

17. Si la respuesta es afirmativa, ¿este porcentaje ha ayudado a aumentar la participación de los indígenas en los gobiernos?

Sí                    ¿por qué?

No                    ¿por qué?

18. ¿Sabes si existe algún porcentaje de representación obligatorio para los pueblos indígenas?

Sí

No

19. Si la respuesta es afirmativa, ¿sabes cuánto es este porcentaje y en qué casos se aplica este porcentaje?

.....  
.....  
.....

20. Si la respuesta es afirmativa, ¿este porcentaje ha ayudado a aumentar la participación de los indígenas en los gobiernos?

Sí                    ¿por qué?

No                    ¿por qué?

21. ¿Por qué los shipibos no participan en la política y gestión de su gobierno regional o local?

Flojera

Falta de información (desconocen cómo participar)

Los mecanismos de participación son muy complejos

No los dejan acceder (prohibición)

Falta de interés

Falta de tiempo

Otros

22. ¿Qué se puede hacer para que la gente participe más?

.....  
.....  
.....

**Mecanismos de participación tradicional**

1. ¿Cómo participas en la política o gestión de tu comunidad?

Eligiendo a tus autoridades

Siendo elegido como autoridad

Vigilando a tus autoridades

Participando en comisiones

Participando en la asamblea comunal

Participando en programas (vaso de leche, club de madres, etc.)

Otros

2. ¿Qué mecanismos de participación tradicional usa el pueblo shipibo? Explicar estos mecanismos?

.....  
.....  
.....

**Liderazgo y ejercicio político**

1.- ¿Quién toma las decisiones en tu comunidad?

Ancianos

Jefe de la comunidad



Gobernador

Asamblea comunal

Presidenta del club de madres

Otros

2. ¿Cómo se toman las decisiones en tu comunidad?

.....  
.....  
.....

3. ¿Las mujeres participan en la toma de decisiones?

Sí                   ¿por qué?

No                   ¿por qué?

4. ¿Las mujeres pueden ser autoridades?

Sí                   ¿por qué?

No                   ¿por qué?

5. ¿Cómo tiene que ser un buen líder o lideresa para ti?

.....  
.....  
.....

6. ¿Cómo llegaste a ser líder o lideresa?

.....  
.....  
.....