

Fernando Carrión y Brigitta Villaronga, compiladores

# Descentralizar: un derrotero a seguir



© De la presente edición:

**FLACSO, Sede Ecuador**

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito – Ecuador

Telf.: (593-2) 323 8888

Fax: (593-2) 3237960

[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

**InWEnt - Internationale Weiterbildung und  
Entwicklung, Regionalbüro Andenländer**

Oficina Regional para los Países Andinos

Av. Los Incas 172, Ed. Peruval

San Isidro, Lima - Perú

Telf: +51 (0)1- 4419000-15

Fax: +51 (0)1- 4411462

[www.inwent.org.pe](http://www.inwent.org.pe)

**SENPLADES**

**Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo**

Juan León Mera 130 y Av. Patria, Ed. CFN, piso 11

Quito-Ecuador

Telf: (593 2) 2503021

[www.senplades.gov.ec](http://www.senplades.gov.ec)

ISBN: 978-9978-67-163-4

Coordinador editorial: Manuel Dammert G.

Cuidado de la edición: Paulina Torres

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: Crearimagen

Quito, Ecuador, 2008

1ª. edición: julio, 2008

# Índice

<b>Presentación</b> .....	9
<b>Introducción</b> .....	11
<i>Fernando Carrión, Manuel Dammert G. y Brigitta Villaronga</i>	
<b>Descentralización y autonomía en Ecuador</b> .....	19
<i>Rodrigo Borja</i>	
<b>Diálogo regional, descentralización y reforma constitucional en la Región Andina</b> .....	25
<i>Gustavo Vega</i>	
<b>I. INTEGRACIÓN</b>	
<b>La descentralización como geometría variable</b> .....	33
<i>Fernando Carrión M.</i>	
<b>Descentralización e integración regional: experiencias europeas</b> .....	51
<i>Wolfgang Merkel</i>	
<b>Las mega-regiones de Suramérica: re-territorialización civilizatoria</b> .....	69
<i>Manuel Dammert Ego-Aguirre</i>	

<b>Descentralización e integración en América Latina y el Caribe: tensiones y oportunidades para la gestión del desarrollo territorial sostenible . . . . .</b>	<b>99</b>
<i>Ricardo Jordan F. y Maximiliano Carbonetti</i>	

II. MODELO DE ESTADO Y SISTEMA POLÍTICO

<b>Modelo y estructura del Estado: El Gobierno regional en su contexto . . . . .</b>	<b>129</b>
<i>Franz Thedieck</i>	

<b>Sistemas subnacionales de partidos en el Ecuador . . . . .</b>	<b>145</b>
<i>Simón Pachano</i>	

<b>El concepto de <i>modo</i> de Estado y su relevancia para el proceso de descentralización y reforma constitucional en Bolivia . . . . .</b>	<b>163</b>
<i>Franz Xavier Barrios Suvelza</i>	

<b>La reforma del Estado en el contexto de la descentralización en el Perú . . . . .</b>	<b>189</b>
<i>Gustavo Guerra-García Picasso</i>	

III. PLURINACIONALIDAD

<b>Procesos de construcción intercultural en Bolivia . . . . .</b>	<b>213</b>
<i>María Eugenia Choque Quispe</i>	

<b>Gobernar desde la diversidad: reconstrucción y reinención de la descentralización en el Ecuador . . . . .</b>	<b>231</b>
<i>Fernando García Serrano</i>	

<b>Multiculturalidad en Europa: experiencias y posibles aportes para América Latina . . . . .</b>	<b>253</b>
<i>Bernd Gallep</i>	

<b>Los límites de la participación política de la población indígena en el Perú</b> .....	277
<i>Javier Torres Seone</i>	

#### IV. NIVELES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

<b>El eslabón perdido de la descentralización en América Latina</b> .....	289
<i>Darío Restrepo</i>	

<b>Modelo autonómico boliviano: la discusión sobre los niveles de las autonomías en el proceso constituyente boliviano</b> .....	301
<i>Diego Ávila Navajas</i>	

<b>Asociacionismo municipal e inversión: la descentralización en América Latina</b> .....	321
<i>Néstor Vega Jiménez</i>	

<b>Estado regional autónomo para el Ecuador</b> .....	339
<i>Pabel Muñoz</i>	

<b>Proceso de descentralización en el Perú. Próximos pasos</b> .....	363
<i>Janos J. Zimmermann</i>	

# Los límites de la participación política de la población indígena en el Perú\*

Javier Torres Seone\*\*

Me gustaría iniciar este texto subrayando la importancia de la libertad individual y el respeto de la igualdad ante la ley para todos los hombres y mujeres del país. Pero a su vez, es indispensable la reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas para cualquier reforma del Estado.

El tema de la participación política en la población indígena, siempre ha sido un tema de debate en nuestra historia republicana. Ha estado presente en diversos momentos de reformas constitucionales, ya sea con relación al voto o a los derechos de las comunidades campesinas o nativas, aunque se ha ido abordando desde diversas perspectivas. En algunas oportunidades con el racismo más acendrado, y en otras con perspectivas que promueven la inclusión y el reconocimiento de la diversidad.

En las últimas décadas, los avances han sido más que considerables, y aunque el racismo sigue vigente en nuestra sociedad, es muy difícil que de manera pública, por ejemplo, un congresista niegue que los ciudadanos indígenas no puedan ejercer el derecho al voto.

---

\* Agradezco los valiosos comentarios de Rosa Montalvo y Ángela Acevedo. El presente ensayo ha sido anteriormente publicado en el libro *Población indígena: derechos y participación. Aportes al debate multicultural desde la perspectiva nacional y regional*. Lima: Fundación Konrad Adenauer.

\*\* Antropólogo con estudios en género, amplia experiencia en la dirección de programas de educación ciudadana y desarrollo local con poblaciones rurales y urbano marginales en el Perú. Actualmente es presidente y director de la Asociación Servicios Educativos Rurales – SER. Es miembro de los Consejos Directivos de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos y de la Red Científica Peruana. Ha realizado diversas consultorios vinculadas a los temas de participación ciudadana y el proceso post CVR, y realizado trabajos en más de 100 localidades del país.

En el Perú se pueden identificar hasta cinco momentos en la historia republicana con relación al tema. Un primer momento, que negó la existencia al problema, enmarcado en la política liberal de Simón Bolívar en el proceso de fundación de la república. Un segundo a mediados del siglo XIX, en que se les otorgó el voto a los analfabetos. Uno tercero desde fines del siglo XIX, en el marco del inicio de la república aristocrática, en donde se excluyó a los analfabetos y además exigía el contar con determinadas rentas para el derecho de elegir y ser elegidos (este requisito fue eliminado en la caída del gobierno de Leguía). Un cuarto en el gobierno de Leguía, cuando en la Constitución de 1920 se reconoce a las comunidades indígenas y se señalaba la necesidad de proteger a esta raza. Un quinto y final periodo es el que se inició con el otorgamiento de los votos a los analfabetos con la Constitución de 1979, y que se ha mantenido hasta la fecha.

Sin embargo, a pesar de estos avances, es claro que hay un problema central en que no se ha avanzado mucho con el otorgamiento del voto, y es el de la representación política nacional, a diferencia de la local donde hay avances parciales. Podríamos decir, que la representación política nacional se ha mantenido hasta la fecha en manos de las que podemos llamar las elites criollas, sean de izquierda o de derecha.

En los últimos tiempos, las cosas aparentemente estarían cambiando. Parte de ese cambio ha sido la elección de las congresistas que han reivindicado su condición indígena. Para el periodo anterior tuvimos el caso de la congresista Paulina Arpasi. En este periodo tenemos el caso de las congresistas por el Cusco Hilaria Supa y María Sumire. Ambas, con sus matices y diferencias, han buscado colocar en la agenda política nacional el tema indígena, aunque con diferente éxito.

En el caso de las congresistas actuales, aunque todavía es poco el tiempo de su gestión y no se puede hacer una evaluación del impacto que tendrá su reivindicación, han logrado poner en agenda temas fundamentales como la discriminación o el uso del quechua en el aparato del Estado. Y esto lo han debido hacer en forma confrontacional, ya que es la única forma en que se puede colocar estos temas en las primeras planas y en la opinión pública.

En el caso de la congresista Arpasi por el contrario, luego de un inicio auspicioso, su gestión terminó diluyéndose porque no terminó en definir cuál era la agenda que tenía que levantar. Por un lado estaba el tema cam-

pesino, el cual era suscrito por la ex congresista por haber sido dirigente de la Confederación Campesina del Perú y por otro, el tema indígena. Esta falta de claridad se expresa claramente en el confuso dictamen del proyecto de ley de Pueblos Originarios o Indígenas, Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas que presentó y que ahora la Comisión de nuevo está debatiendo. Al final, Arpasi terminó siendo rechazada por el mismo electorado que ella buscaba representar.

Nos debe llamar la atención que hayan sido congresistas mujeres las que han puesto el tema sobre el tapete. Ellas han logrado acceder al Congreso no por una política de acción afirmativa vinculada a lo indígena, sino por la existencia de la ley de cuotas. Así, esta ley tuvo un efecto no previsto, ya que no se pensó que al elegir a estas mujeres como congresistas reivindicarían su condición de indígenas.

Sin embargo, el problema de la representación no puede girar en torno a casos individuales. Por ello, es necesario ahondar en el problema de la construcción de la representación política.

Sin representación política –y esto no depende sólo de las leyes– los pocos o los muchos espacios de la participación que se abran tendrán un impacto muy limitado, o podrán ser revertidos sin mayor problema. Un ejemplo de esto es la reciente fusión del Instituto Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA) al Ministerio de Mujer y Desarrollo Social (MIMDES).

Lo más lamentable de todo, es que se utilice como argumento mediático el comportamiento de la ex primera dama, olvidando el profundo significado que tuvo la creación de esta institución. Si bien se puede entender y respaldar la política de austeridad del gobierno actual, con justo derecho podemos preguntarnos por qué otras cosas no cambian. Por ejemplo, los contratos de estabilidad jurídica no se pueden cambiar, porque mientras los empresarios tienen *lobbys* y partidos que asumen sus intereses y lo defienden a capa y espada, los pueblos indígenas y sus organizaciones no tienen quien los defiendan, y las organizaciones además no cuentan con los recursos ni mucho menos con el apoyo de la opinión pública para hacer valer sus demandas.

Ciertamente uno puede protestar, como han hecho varios dirigentes, pero el hecho es que la fusión se ha dado y si bien es cierto hay que reco-



nocer la intención del Primer Ministro, Jorge Del Castillo, de conversar acerca del tema, la decisión se tomó sin consultar a los involucrados, pasando por encima del Convenio 169 de la OIT.

Entonces, la representación no sólo significa tener un asiento o una representante que reivindica su condición como tal, significa tener voz y capacidad de convertir las demandas de los pueblos indígenas en intereses que puedan ser colocados en la agenda nacional. Por ejemplo, siempre escuchamos en los medios de comunicación la importancia de la inversión minero petrolera, pero incluso siendo temas que atañen directamente a los pueblos indígenas de la amazonía y las comunidades campesinas de la sierra, no escuchamos las voces de sus representantes, salvo cuando el conflicto llega a la

movilización y a la protesta, que es cuando los medios recién recurren a los dirigentes para preguntarles sobre el conflicto.

Por otro lado, ¿cuántas organizaciones indígenas han buscado un diálogo con otros actores de la sociedad o con líderes de opinión? Hay que tener presente que no todos éstos ven a las organizaciones indígenas como enemigos de la inversión ni como un peligro de seguridad nacional, incluso existen diversos actores que pueden ver con simpatía las demandas de pueblos y comunidades, pero no se han buscado espacios de encuentros para discutir y dialogar entre ellos.

Ciertamente hay un tema complejo, que es la carencia de recursos económicos y financieros para poder desarrollar un trabajo de coordinación, pero también se requiere de una gran voluntad política para generar y construir alianzas con otros sectores de la sociedad, que quieran compartir una agenda de reivindicación de los derechos de las poblaciones indígenas. En lo que no se debe caer, es en pensar en una agenda única que no se comparta con nadie, porque así lo que se va a generar es una autoexclusión de cualquier proceso político.

Hay quienes creen que la construcción de la representación política debe empezar de abajo hacia arriba y comenzar por el nivel local, es a partir del espacio municipal que se debe ir ascendiendo a nivel distrital, provincial, regional y nacional. Creemos que esa es una opción, pero es el camino más largo y muchas veces no se logra pasar de la esfera distrital, como lo han mostrado algunos estudios para el caso peruano. Es decir, en

algunas zonas del país debido a que la mayoría del electorado es indígena, los alcaldes electos también lo son, pero muchas veces el proceso se queda en ese nivel y no se logra dar el salto a los niveles provinciales y mucho menos al nivel regional. Esto ocurre porque no se ha logrado comprender que los procesos políticos son procesos en los cuales se avanza a través de alianzas y de generación de consensos con otros actores de la sociedad.

Asimismo, el hecho de ser indígena no significa necesariamente que estas autoridades electas y estos líderes tengan una agenda indígena. Además, las agendas de las organizaciones que se reivindican como indígenas deberían asociarse con aquellas que no lo son. No se debe pretender que la única agenda que valga es la de un pueblo indígena o la de una organización. Lo digo como un testimonio muy personal, ya que hace un par de meses tuve que moderar un debate muy parecido a éste y el grado de intolerancia que se mostró entre los asistentes de diversas organizaciones andinas y amazónicas, me hizo pensar que el camino es más largo del que podemos imaginar.

Durante muchos años quien quiso asumir la representación de la población indígena fue la izquierda peruana, a través de una agenda básicamente campesinista. Era la época en la cual la Confederación Campesina del Perú era un gremio que tenía una inmensa capacidad para movilizar miles de campesinos. Ese tiempo ya pasó, y aunque es bueno haber superado el clasismo, lo malo es que eso no fue reemplazado por nada en términos organizativos y dogmáticos.

¿Quién levanta la agenda de los indígenas en tanto campesinos, en tanto pobladores, en tanto vecinos, en tanto personas, en tanto comunidades afectadas por la minería? Por más esfuerzo que hayan hecho las organizaciones, como la Confederación Nacional de Comunidades afectadas por la Minería (CONACAMI), no se encuentra una organización de alcance nacional que pueda asumir una agenda múltiple y diversa de pueblos y comunidades indígenas. Por ello, muchas veces, y equivocadamente, las organizaciones no gubernamentales terminan convirtiéndose en los voceros de una agenda que no es la suya, y lo que es peor, terminan colocando su agenda por encima de las organizaciones y de los pueblos indígenas. Por otro lado, hay que señalar que es un riesgo en el que

ha caído también la cooperación internacional. El problema radica en que, en las elites peruanas, sean de derecha o de izquierda, progresista o conservadora, queda un espíritu tutelar que busca definir lo mejor para los pueblos y las comunidades.

Entonces, una tarea fundamental para las organizaciones indígenas es avanzar hacia la construcción de un movimiento político que, como tal, participe en los diversos procesos electorales que se dan en nuestro país. Seguramente se dirá que es muy difícil, que no hay recursos, etc., pero si no se hace esto, los derechos que un día se les otorgaron —ya sean ganados a través de sus movilizaciones o sea porque se los concedieron como parte de alguna política populista— se pueden perder.

La otra opción es la articulación de las organizaciones y los pueblos indígenas con los diversos partidos políticos que existen en el Perú. Esto no debe significar que se abjure o se arríen las banderas que no le pertenecen a los pueblos indígenas, tal como sucedió en el pasado, con una serie de líderes no sólo indígenas sino también obreros, que por buscar espacios en el sistema político terminaron siendo captados y defendiendo intereses contrarios a los de sus organizaciones. La idea no es construir un partido político de carácter étnico, sino que a partir de las bases estos movimientos busquen incorporar a otros sectores excluidos de nuestra sociedad.

### **La participación en sus diferentes variantes**

Durante casi todo el siglo XX, la inmensa mayoría de los indígenas de nuestro país fueron excluidos de participar en los procesos electorales, dada su condición de analfabetos. Hay que señalar que existe una historia no escrita sobre la participación electoral de los indígenas analfabetos, por ejemplo, en el año 1931 los indígenas eran una significativa proporción del electorado peruano, el 25 por ciento, pero sólo el 10 por ciento de los indígenas del país estaban en ese padrón (Basadre, 1980).

Según el gran escritor anarquista peruano, Manuel González Prada (1956), existieron indígenas que ejercieron cargos públicos a lo largo de la República y que terminaron asumiendo el mismo comportamiento de

aquellas elites que los excluían al comienzo. Este proceso ha sido largamente analizado por diversos autores como Sinesio López, que muestra que se ha dado un largo proceso de pérdida de identidad étnica como un camino para ser parte de la sociedad y ser reconocidos como ciudadanos. Pero la historia de los votos indígenas todavía está por escribirse, y si bien hay un avance importante en los trabajos de Ramón Pajuelo (2006), estamos frente a una historia que significó la más grande manipulación por parte de los poderes locales, simbolizados en la figura del hacendado.

Las discusiones por el voto indígena se remontan a los inicios de la República. Una discusión histórica es la que se dio en el lejano noviembre de 1849, en el Congreso de la República, entre el conservador Bartolomé Herrera y el liberal Pedro Gálvez. Bartolomé Herrera afirmaba que “no era un castigo a los indígenas y mestizos analfabetos declarar que no podían votar, porque se puede carecer de un derecho no sólo por delito, sino también por incapacidad natural. Negar el sufragio a la mayoría de los indios no es degradarlo, darles participación en la política es la verdadera obra maldita de la degradación y repugnante embelesamiento de esa raza infeliz”, también señalaba que “había de destinar una buena porción a la renta pública a su educación”. Mientras, Pedro Gálvez afirmaba que todos los hombres tenían los mismos derechos y que “la aptitud para elegir no depende del conocimiento de las escrituras”, y replicando a Herrera, señaló que una posición como la de él era “atentatoria contra la personalidad del hombre y la nobleza de su destino. La ley que dividiendo a la humanidad en dos porciones confía exclusivamente a una la dirección de la otra, sometiéndola a perpetua tutela” (Basadre, 1990: 226-228)..

En el siglo XX fue con la Reforma Agraria que el proceso, por el cual la estructura económica se había organizado el poder en la sociedad rural peruana, hizo crisis y desapareció. Si bien la reforma fracasó, permitió una mayor ampliación de derechos sociales y una serie de leyes vinculadas a las comunidades campesinas y a las comunidades nativas, las cuales fueron centrales en su momento. Más allá de las críticas que se les pueda hacer a estas leyes, como por ejemplo, el tratamiento que se les dio a las tierras de las comunidades nativas, tal como recuerda Alberto Chirif, en el prólogo de “La sal de los cerros” de Stefano Varese (2006), no se le pue-

den aplicar a los planificadores de aquel entonces y a quienes diseñaron las políticas por los criterios de los logros que ya se tienen en estos momentos, en ese momento lo que se podía hacer era simplemente copiar el modelo de comunidad campesina y aplicarlo para la amazonía a pesar de que se sabía que eso iba en contra de la lógica de los territorios de las comunidades nativas, pero hubiera sido peor ni siquiera hacer eso, que era lo que se podía hacer en ese momento.

Es con la Constitución del 1979 que se logra el voto universal. Es a partir de ese momento que en los Congresos de 1980, 1985 1990 se avanzó en una serie de derechos para los pueblos indígenas. Sin embargo, en los años 1990, todo esto empezó a retroceder, no sólo en temas vinculados a las comunidades campesinas y nativas, sino también en relación con una serie de normas relacionadas a temas ambientales.

En la década de 1980, el principal enemigo para la ampliación de los derechos políticos fue Sendero Luminoso. Pero, incluso con esta coyuntura particular, se tuvo un espacio institucional nuevo y que ha sido poco estudiado por los especialistas: los nuevos gobiernos municipales. Si éstos no hubieran sido restaurados por el presidente Fernando Belaúnde, hubiera sido muy diferente el escenario en la construcción del poder local en las zonas rurales. Los gobiernos locales –ante el vacío de poder dejado luego de la Reforma Agraria– se convirtieron en un espacio en el cual la población indígena pudo empezar a ejercer no sólo su capacidad de voto. A diferencia del siglo XIX, la población no fue ni jalada ni arrastrada por nadie, esta vez descubrieron que tenían la capacidad de definir las elecciones, es decir, constataron que era la mayoría de la población electoral peruana. De esta manera, empezaron a participar con listas propias, ya que desde el año 1989 los partidos políticos no incluían indígenas en sus listas sino a los que se llamaban los notables del pueblo. Por otro lado, se tienen instituciones que, si bien son parte de la estructura del Estado, han sido adaptadas por las poblaciones rurales como sus representantes. Así, para el caso de los tenientes gobernadores, las municipalidades de centros poblados y los agentes municipales, las caracterizamos como instituciones de naturaleza híbrida.

Es a partir del gobierno de transición que se crearon una serie de normas que promueven la participación ciudadana. Estas normas, con todas

sus limitaciones, han abierto nuevas posibilidades para la participación. El inconveniente principal es que han sido diseñadas con una lógica urbana y occidental de la política y de la sociedad. En especial, nos referimos a los presupuestos participativos, mesas de concertación, planes de desarrollo, audiencia de rendición de cuentas, etc. En ningún caso se pensó cómo estas normas podían adecuarse a las diversas realidades culturales y políticas del país y se han convertido en instrumentos poco accesibles, los cuales terminan encaminándose contra el espíritu de origen de las normas, que era promover la mayor participación de la ciudadanía. Un ejemplo sencillo es el caso de los distritos cuyos territorios coinciden con el de las comunidades campesinas que existen en su interior. En las leyes de participación no se toma en cuenta esta realidad, y cuando se discuten los planes de desarrollo o los presupuestos participativos, se hace sin la participación de los representantes de la comunidad o se les pide elegir a un representante, lo cual termina generando más conflictos.

Por último, es importante señalar que se dejen de hacer normas que no tomen en cuenta la realidad y que puede terminar generando más problemas de los que ya existen, sobre todo se debe consultar a la población sobre las normas que van a afectar sus vidas. Esto no es sólo porque el Convenio 169 lo indica así, sino por simple sentido común, en la mayoría de los casos la gente sabe bien qué es lo que quiere y simplemente no se les quiere escuchar. En muchos casos las instituciones estatales, en nombre de los intereses del país, pueden terminar imponiendo decisiones a las comunidades con el objetivo de tener más inversión, pero para evitar eso hay que tener representación política y presencia en la opinión pública. La participación sin representación convierte a cualquier agenda en totalmente funcional a quienes ostentan el poder, y ésa es la que hemos vivido a lo largo de toda la historia republicana. La tarea actual es buscar un Estado democrático e inclusivo, donde podamos ser iguales ante la ley pero reconociendo nuestras diferencias.

## Bibliografía

- Basadre, Jorge (1980). *Centralismo y elecciones en el Perú. Apuntes para un esquema histórico*. CIUP. Lima
- Basadre, Jorge (1990). *Historia de la Republica del Perú. 1822-1933. Tomo III*. Lima: Editorial Universitaria.
- Gonzáles Prada, Manuel (1956). “Nuevos Indios”. En: *Ensayos Escogidos*. Lima: Patronato del Libro Peruano.
- Pajuelo, Ramón (2006). *Participación política indígena en la sierra peruana*. Lima: IEP, Fundación Konrad Adenauer.
- Varese, Stefano (2006). *La sal de los cerros*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.