

José Koechlin, Lorena Elías y Aleh Davydou

Pueblos originarios y representación política

APURÍMAC · AMAZONAS · AYACUCHO · CUSCO · SAN MARTÍN



 KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

 UARM
Universidad
Antonio Ruiz
de Montoya

Pueblos originarios y representación política

APURÍMAC · AMAZONAS · AYACUCHO · CUSCO · SAN MARTÍN



Pueblos Originarios y representación política | José Koechlin, Lorena Elías, Aleh Davydou.-
Primera Edición Digital - Lima: Universidad Antonio Ruiz de Montoya, Konrad-Adenauer-
Stiftung e.V., 2021.

Pueblos originarios y representación política

@José Koechlin Costa

@ Lorena Elías

@ Aleh Davydou

Hecho en el Perú

Primera edición digital, 2021

© **2021, Universidad Antonio Ruiz de Montoya**

Avenida Paso de los Andes 970, Pueblo Libre, Lima 21

Telf.: (511) 719-5990

www.uarm.edu.pe

©**2021, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.**

Oficina de la Fundación Perú

Avenida Larco 109, 2do. piso, Miraflores, Lima 18

Telf.: (511) 416-6100

www.kas.de/es/web/peru

Hecho el Depósito Legal de la Biblioteca Nacional del Perú N° 2022-00286

ISBN: 978-612-48528-4-8

Corrección de estilo: Rocío Reátegui

Diseño de portada: Shirley C.

Diseño y maquetación: EQUIS EQUIS S.A.

Distribución gratuita / Prohibida su venta

Derechos reservados. Se autoriza la reproducción total o parcial de este documento,
siempre y cuando se haga la referencia a la fuente bibliográfica.

Contenido

INTRODUCCIÓN	7
---------------------------	---

Capítulo 1

ASPECTOS CONCEPTUALES	11
------------------------------------	----

- 1.1. Representación y participación. Articulaciones entre el modelo representativo y participativo de la democracia 11
- 1.2. El principio de igualdad, discriminación y acción positiva 14

Capítulo 2

UNA MIRADA AL CONTEXTO LATINOAMERICANO SOBRE LA PARTICIPACIÓN INDÍGENA EN LA VIDA PÚBLICA	19
--	----

- 2.1. Democracia, Estado-nación y los pueblos indígenas en América Latina: el reto de la pluralidad 19
- 2.2. Los mecanismos de participación política indígena en los países de la Comunidad Andina 22

Capítulo 3

ANÁLISIS DE LA CUOTA INDÍGENA: REPRESENTACIÓN Y PROMOCIÓN DE SU AGENDA POLÍTICA	35
--	----

- 3.1. La cuota y la representación política indígenas: revisión de los procedimientos de elección de candidatos, vinculación entre candidatos y organización y relaciones establecidas con los partidos 35
- 3.2. La elaboración y la promoción de la agenda indígena en los procesos electorales 45

Capítulo 4

AVANCES Y DESAFÍOS EN LOS MECANISMOS PARA LA REPRESENTACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y AMAZÓNICOS DEL PERÚ	63
4.1. Los avances en la aplicación de la cuota indígena	63
4.2. Desafíos para la participación y la representación política de los pueblos indígenas	66
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	81
REFERENCIAS	85

Introducción

La compleja heterogeneidad cultural en las sociedades modernas y la representación política de las poblaciones históricamente desfavorecidas ha devenido en una cuestión de gran importancia en numerosos Estados democráticos contemporáneos. En el caso del Perú, al igual que en algunos otros países latinoamericanos como México, Bolivia, Ecuador, etc., son precisamente los pueblos indígenas los que constituyen un elemento desafiante hacia las concepciones y los esquemas culturales y las políticas clásicas y tradicionales que visualizan la nación como un ente esencialmente uniforme y homogeneizado. La problemática indígena, en el contexto de América Latina, ha ido emergiendo con cada vez mayor fuerza en las últimas décadas para reclamar no solo el reconocimiento real y práctico de su estatus ciudadano, sino también el derecho a la diferencia (el planteamiento de la pluralidad). En el contexto peruano, los pueblos indígenas en sus reclamaciones abren nuevos debates sobre los horizontes político-sociales del país. Es ante este panorama que, en el 2002, el Estado peruano decide implementar, en tanto que una acción afirmativa, la cuota indígena,¹ y de esta manera asegura un mecanismo que habría de ayudar a que estas poblaciones en situación de desventaja tengan un canal de acceso a determinadas esferas de la toma de decisiones políticas.

En este sentido, el tema de este estudio es el impacto de la cuota indígena en las organizaciones indígenas, su fortalecimiento y la promoción de sus demandas sociales e intereses. El estudio parte de dos grandes preguntas: a) ¿la aplicación de la cuota promueve, efectivamente, la representación de los pueblos indígenas?; y b) ¿en la aplicación de la cuota indígena, qué aspectos han favorecido o, al contrario, han limitado la promoción de una posible agenda indígena en las instancias de Gobiernos subnacionales? Por lo tanto, este estudio tiene como objetivo analizar los posibles impactos que generaría la aplicación de esta cuota en las organizaciones sociales indígenas y en su representación política: por un lado, observando si los procedimientos de elección de candidatos por la cuota, el carácter de la vinculación de estos con las organizaciones sociales y la actividad de los partidos aseguran que los pueblos indígenas cuenten con representantes propios a nivel regional y provincial; y, por otro, a través de una evaluación analítico-descriptiva de la incorporación de las demandas de las poblaciones indígenas (una posible agenda indígena) en lo que serían las políticas públicas en el país.

Se supone que entender cómo se conectan entre sí estos dos aspectos, lo mismo que comprender la naturaleza de cada uno de ellos, nos permite apreciar

¹ En este estudio, aun a sabiendas de la complejidad y de las connotaciones peyorativas existentes en torno a la denominación «indígena», con el fin de abreviar la terminología y estar en sintonía con la gran parte de los estudios realizados sobre este tema o similares en nuestro país, recurrimos al empleo del término «indígena» para referirnos tanto a los pueblos originarios de la Amazonía como a las comunidades campesinas de la región andina.

ciertos elementos que podrían indicar si la cuota promueve una representación efectiva de los pueblos indígenas y fortalece sus organizaciones sociales; dado que si no se determina la forma en que se eligen los candidatos, si no se comprende cabalmente el peso que tiene la agenda indígena en los programas de las organizaciones políticas o en las instituciones públicas del país y si tampoco se entiende el carácter que tienen las relaciones que se establecen entre los partidos y las comunidades y organizaciones indígenas, no se puede avanzar tampoco en la evaluación de los alcances, tanto reales como potenciales, de la cuota indígena en tanto una herramienta de democratización, ni tampoco en la superación de las limitaciones que se han evidenciado desde que se aplicara por primera vez en las elecciones de 2006.

Cabe añadir que, en todo caso, se trata principalmente de descubrir lo que constituye un avance, o bien todavía una limitación para la promoción de la agenda indígena y el desarrollo de una representación de calidad de los pueblos originarios y campesinos del país en los procesos de la aplicación de dicha cuota. Y, a la vez, dar un espacio propiamente académico a las voces de los líderes indígenas o no sobre estas preguntas. Habría que destacar también que una vez realizadas las entrevistas y hecho el primer análisis de los datos recogidos, las limitaciones que aún presenta la cuota indígena han hecho necesario el planteamiento de una serie de desafíos que aún están por afrontar en el país en lo que concierne a la participación y representación indígena.

El estudio se ha desarrollado en cinco regiones cuya principal característica es que son territorios con poblaciones indígenas andinas y amazónicas. Dos regiones corresponden a la zona norte (Amazonas, San Martín), una a la zona centro (Ayacucho) y dos a la zona sur (Cusco, Apurímac). Para ello, se han efectuado entrevistas a estudiosos y actores sociales de estas regiones del país, en las que se han formulado todas estas preguntas. Sin embargo, la irrupción de la reciente pandemia ha impedido realizar dichas entrevistas de forma presencial y, en general, cualquier trabajo de campo en las regiones mencionadas. El análisis de las respuestas obtenidas, la interpretación de los datos existentes, al igual que la revisión crítica de la literatura académica que existe en torno a la cuestión, han sido el método con el que se ha elaborado el diagnóstico que presentamos en este estudio. Con el fin de mantener el principio de confidencialidad respecto a los entrevistados, se les ha codificado. Se ha agrupado y dividido a los entrevistados según la región de la que provienen. También se le ha asignado un número a cada uno de ellos dentro de su grupo. Así, por ejemplo, los entrevistados de la región San Martín aparecen en este estudio como «entrevistado 1, San Martín», «entrevistado 2, San Martín», «entrevistado 3, San Martín», etc. Los entrevistados del departamento de Ayacucho, en consecuencia, aparecen como «entrevistado 1, Ayacucho», «entrevistado 2, Ayacucho», etc. El mismo criterio se aplica a los entrevistados de las regiones restantes. Los entrevistados que han participado en calidad de expertos se codifican con letras mayúsculas: «entrevistado A», «entrevistado B», etc.

El estudio, cabe añadir, se divide en cuatro capítulos. En el primer capítulo se construye un marco teórico en el que se delimita una serie de conceptos que ayudan

a comprender el terreno epistemológico en el que se mueve el estudio. En el segundo capítulo, por un lado, se presenta brevemente el contexto latinoamericano (sobre todo la región andina, con los países vecinos del Perú: Ecuador, Colombia y Bolivia) en lo que concierne a la participación política y las exigencias y demandas sociales de los pueblos indígenas a la luz de los procesos de democratización y consolidación del Estado-nación latinoamericano; y, por otro, se presenta la experiencia en los países mencionados de la aplicación de distintos mecanismos de acción afirmativa para promover la participación política de los pueblos indígenas. El tercer capítulo presenta el diagnóstico sobre el impacto de la cuota en la representación indígena por medio de la revisión de procedimientos de elección y la relación entre partidos políticos o movimientos regionales con las organizaciones indígenas; y, además, se desarrolla también el análisis del impacto de la cuota indígena en la promoción de las agendas indígenas. En el cuarto capítulo se hace un balance de los avances realizados a lo largo del proceso de la aplicación de la cuota indígena y los desafíos que están aún por afrontar. Al final del estudio se presentan las conclusiones y también una serie de recomendaciones.

Capítulo 1

Aspectos conceptuales

Dada la naturaleza de este estudio y sus objetivos, sería provechoso, antes de adentrarnos en el grueso de su contenido, esclarecer, aunque de manera breve, algunas consideraciones conceptuales sobre la democracia que permitan entender mejor el sustrato ideológico en el que se inserta el análisis que se ha llevado a cabo. Como el objetivo del análisis de este estudio es la aplicación de la cuota indígena en Perú, se ha optado por escoger tan solo aquellos conceptos que más directamente lo afectan: representación, participación, igualdad, diversidad, discriminación y acción positiva.

1.1. Representación y participación. Articulaciones entre el modelo representativo y participativo de la democracia

El modelo democrático más expandido a día de hoy es el liberal-representativo.² Los mecanismos, a menudo formalistas y procedimentalistas (Aguiló Bonet, 2013), de toma de decisión de los que dispone este modelo de democracia incluyen tanto la institución de la representación (el Gobierno y el sistema de partidos políticos) como el proceso mismo de la participación política ciudadana (la votación). Ambos se entrelazan, pues la representación nace a partir de la elección por parte de la ciudadanía de los dirigentes políticos a través del voto (De Sousa Santos, 2004); es decir, la ciudadanía, la portadora de derechos y la fuente de legitimidad³ del régimen democrático, participa delegando su poder de decisión a unos pocos representantes. Una vez electos, estos pasan a representar el interés general de la población. Esto implica que quien gobierna no es la ciudadanía, sino una élite burocrática que previamente ha obtenido legitimidad en las votaciones y gobierna en su nombre. La participación ciudadana, que se condensa justamente en este proceso de votación, en este modelo de democracia viene a ser una forma de renuncia a

² Sodaro (2010) explica que el elemento principal, definitorio de la democracia representativa son las elecciones, pues representan el mecanismo esencial mediante el cual la ciudadanía ejerce su derecho soberano de participar en la política y hacer que sus representantes electos den cuenta de sus acciones. Se señala que, en el mundo contemporáneo, la democracia representativa es principalmente una democracia electoral. Las elecciones, al posibilitar la remoción de los gobernantes, constituyen la forma más importante de rendición de cuentas en una democracia. Para cumplir la tarea de asegurar la participación ciudadana y la rendición de cuentas eficazmente, los procedimientos electorales deben cumplir los siguientes criterios: han de ser significativos, competitivos, libres, secretos, justos, así como transparentes, periódicos, inclusivos e igualitarios.

³ Dice a este respecto Balibar que «en el mundo moderno, hoy más que nunca, el único procedimiento posible de legitimación de un régimen político se halla en su referencia a la democracia o al progreso democrático» (2012, p. 13).

participar (De Sousa Santos, 2004); pues, una vez otorgado el voto, el ciudadano dispone de pocos mecanismos de incidencia directa en las decisiones que toman los representantes. Una vez ejercido este voto, una vez delegado el poder decisorio a los representantes, la institución de representación hasta cierto punto se desentiende de la participación ciudadana: ahora quienes participan de la toma de decisiones son casi exclusivamente las élites políticas y burocráticas de la nación. He ahí, esbozado esquemáticamente, el fundamento de la representación y de la participación en tanto instituciones del modelo democrático predominante.

Este modelo de democracia procedimental y formal, y junto a ella estos conceptos de representación y participación prácticamente restringida al voto, se halla inmerso en una crisis, pues, tal y como afirma Sintomer (2011), la democracia representativa clásica, moldeada en las últimas décadas por las políticas neoliberales,⁴ ya no parece capaz de responder a los nuevos desafíos ni de movilizar las energías y la confianza de los ciudadanos. Según este autor, esta incapacidad del modelo representativo de responder a los retos que enfrenta la sociedad global se evidencia, entre otros fenómenos, por el aumento de la abstención, el retroceso de la confianza de los ciudadanos en las instituciones y en la clase política, la disminución cuantitativa de la participación en los partidos. Lo mismo subraya Aguiló Bonet (2013, p. 40) cuando sostiene que «la crisis global emite una nueva y significativa señal del agotamiento de la democracia formal-electoral, del profundo declive de una determinada forma de hacer y concebir la política y, más en concreto, de practicar y entender la democracia».

En este sentido, en el ámbito académico y en el seno de los movimientos sociales ha surgido con fuerza, en las últimas décadas, un debate sobre las formas de profundizar la democracia y superar las limitaciones y carencias que viene mostrando este modelo liberal-representativo a partir de las reivindicaciones de nuevos actores sociales (movimientos indígenas, de mujeres, etc.) «que cuestionan el catálogo convencional de los derechos ciudadanos, la orientación de las políticas de desarrollo, la calidad de la representación política y del desempeño gubernamental en la gestión pública» (Mayorga, 2016, p. 85). Se forja a partir de ahí un nuevo marco teórico y práctico conceptual de una democracia participativa o se apela a la restitución de la «demodiversidad», un concepto que implica la existencia de varios modelos de democracia⁵ (De Sousa Santos, 2004).

Esta democracia participativa aboga por un modelo en el que los ciudadanos participen e influyan de una manera más significativa en la toma de decisiones, a la

⁴ De Sousa Santos indica que entre las características claves de este modelo neoliberal de democracia se encuentran «una economía dominada por el sistema financiero y por la inversión a una escala global; procesos de producción flexibles y multilocales; bajos costos de transporte; revolución en tecnologías de información y de comunicación; desregulación de las economías nacionales; preeminencia de las agencias financieras multilaterales [...]» (2003, p. 171).

⁵ Según Mayorga (2016), la noción de «demodiversidad», acuñada por Boaventura de Sousa Santos, hace referencia a la necesidad de un reconocimiento pleno de la diversidad social y de la heterogeneidad de sujetos, sus prácticas y sus formas organizativas políticas que nunca será íntegramente condensada y representada en el seno del Estado.

vez que la representación política mejore cualitativamente. Un sistema de este tipo le brinda a la ciudadanía la posibilidad de participar activamente en la elaboración y aprobación de las leyes, así como en la determinación de las políticas públicas, sobre todo de aquellas que le afectan, ya de manera directa o indirecta (Garibali, 2013). Para Sintomer (2011), la «tendencia participativa» de la democracia no se traduce únicamente en una crítica a la habitual propensión de los representantes a desposeer a los representados del poder que estos últimos les han confiado. Esta tendencia descansa en un ideal propio: el de una democracia radical en la que los ciudadanos disponen de una verdadera capacidad de gobernarse, donde se minimiza la autonomización de los gobernantes y donde se maximizan, en cambio, los espacios de autonomía colectiva. Esto implica, naturalmente, reducir la gran distancia que, a día de hoy, existe entre los representantes y los representados en gran parte de los Estados. En otras palabras, acercar a los representantes y a los representados por medio de la participación activa de los ciudadanos en la vida política y también a través una representación que rinda cuentas ante los ciudadanos. En la vida pública marcada por esta activa participación de la ciudadanía, los representados serían dotados de mecanismos y facultades para influir de una manera más notable en las decisiones que toman aquellos que llegan a ocupar los cargos de poder. En los contextos como el peruano, esto, además, implicaría dotar de facultades y capacidad decisoria a las poblaciones (los numerosos pueblos indígenas) que históricamente han jugado un papel secundario en el diseño y la formulación de las políticas nacionales

Bajo este enfoque, el concepto de participación adquiere una importancia capital, ausente en el modelo liberal-representativo, y una serie de nuevos rasgos, pero no suprime el concepto de representación, sino que viene a reconstituirlo. Se puede resumir que la participación, bajo este modelo democrático-participativo, es vista como el involucramiento cotidiano y vinculante y no solo ocasional y delegativo de los ciudadanos en los asuntos públicos. La participación, cada vez es más asumida por distintos actores como la principal estrategia para modificar tales debilidades, principalmente a nivel local. Según Licha (2002), el proceso participativo es un ejercicio de derechos ciudadanos y comunitarios a intervenir en su propio desarrollo, al igual que los otros derechos humanos, civiles, políticos, sociales y culturales. La participación significaría un proceso de concienciación, democratización de la sociedad, generación de conocimiento, desarrollo de habilidades, fortalecimiento institucional, y la creación/el fortalecimiento de un *ethos* democrático. La participación ciudadana en el ámbito local supone, para los ciudadanos, la capacidad para intervenir de forma individual o colectiva en los diversos procesos de gestión del desarrollo local y regional. Asimismo, implica un mejor acceso a la información pública, mayor vigilancia y empoderamiento sobre las acciones y actividades políticas locales.

De Sousa Santos identifica dos patologías claves en las democracias actuales: «la representación, en que los representados nos sentimos muy distantes de nuestros representantes; y la patología de la participación, no votamos, hay abstención que es galopante en todos los países» (2004, p. 58). Entonces, las exigencias del momento actual de crisis política, que, como se mencionaba anteriormente, vienen marcadas

por una crisis de representatividad, altas cuotas de abstención y también por el incumplimiento sistemático de las promesas electorales, es decir, lo que requieren los emergentes movimientos sociales es justamente una profundización democrática, tanto en lo que concierne a la representación como a la participación ciudadana. Las dos instituciones, representación y participación, son esenciales en cualquier modelo democrático: el proceso democrático de toma de decisiones no puede prescindir de ninguna de las dos.⁶ El hincapié en el momento de participación que se hace desde los modelos de la democracia participativa no implica ruptura con la institución de representación política, sino la superación de sus carencias y sus fallas. La participación política activa y protagónica de los grupos históricamente desfavorecidos (como las poblaciones indígenas, las mujeres, etc.) no busca sino también una representación política que tenga en cuenta sus demandas y les preste una atención adecuada y esfuerzos por atenderlas. Una representación que, efectivamente, represente. Pero para ello se vuelve imprescindible el desarrollo de una serie de mecanismos y capacidades de injerencia y de control por parte de los representados sobre sus representantes, y es allí donde confluyen la representación y la participación, pero a un nivel superior. En palabras de Boaventura de Sousa Santos (2004), podríamos decir que se trata de una transición de democracia de baja intensidad a democracias de alta intensidad.

En este sentido, cabría rescatar también la diferencia conceptual en torno a dos tipos de representación política: la descriptiva y la sustantiva. La primera de ellas busca una presencia de los grupos de población específicos (indígenas, mujeres) en los espacios de toma de decisiones proporcional a su proporción real en la sociedad. Y la segunda, la sustantiva, hace a su vez un mayor énfasis en la promoción de las demandas e intereses de estos grupos en los espacios de toma de decisiones públicas; es decir, trata que las agendas políticas de estos grupos sean parte importante de la agenda nacional, que no se trate de una representación meramente nominal (Paredes, 2015). La representación sustantiva sería, en fin, aquella que pudiera armonizar de la mejor forma posible las demandas y los intereses de distintos grupos de población, sin excluir a ninguno de ellos del proceso de toma de decisión política. Y es también en esta línea que cobra sentido el concepto de interculturalidad, que, como rescata Lanegra (2012, pp. 69-70), no se basa en que un grupo imponga sus intereses sobre otros, sino en la posibilidad de un diálogo simétrico entre distintos grupos culturales para llegar a una serie de acuerdos generales en aras de un bien común.

1.2. El principio de igualdad, discriminación y acción positiva

Esta exigencia de una profundización democrática de nuestras sociedades evidentemente tiene que tomar en cuenta los contextos sociales e históricos en

⁶ Así, Cáceres (2014) indica que un uso más exacto del concepto de «democracia participativa» nos dice que esta consiste en articular, como complemento a los mecanismos clásicos del gobierno representativo en que los representantes son los únicos con poder para tomar decisiones, procedimientos de democracia directa, en que, a los habitantes no elegidos o sus delegados, se les reconoce la capacidad de tomar decisiones.

donde se da. En efecto, tales contextos pueden variar y presentar particularidades específicas que han de atenderse. Así, en muchas de las sociedades latinoamericanas, incluida la peruana, se dan contextos sociales y políticos muy complejos y marcados por fuertes desigualdades y la presencia de grupos de población en situaciones de desventaja, situaciones que tienen un arraigo histórico y un largo recorrido. El carácter de la participación y de la representación política en estos países también estaría sujeto al grado de incorporación e inclusión en la esfera de la toma de decisiones políticas de numerosos pueblos indígenas, que tradicionalmente han tenido importantes obstáculos para participar de la ciudadanía plena (aunque esta fuera reconocida de manera formal).

Lo cierto es que, en la práctica, tal situación ha puesto en duda el valor del principio de igualdad, que es reconocido como el valor central de la democracia (Lanegra, 2012). En la sociedad contemporánea, este principio no se limita exclusivamente al campo de derechos políticos que se les reconocen a los ciudadanos, sino que también implica una búsqueda de igualdad de oportunidad y una relativa limitación de la desigualdad de recursos o de su acceso (Touraine, 2004, p. 170). Según Jaramillo y Valenzuela (2019, p. 39), la democracia se caracteriza por ser un sistema de gobierno cuyo principal objetivo es la representación equitativa de sus ciudadanos. Son estos los que presentan intereses y demandas que son canalizadas por medio de partidos políticos y representantes, encargados de generar políticas para atender estos pedidos y demandas de la ciudadanía.

Sin embargo, es obligado reconocer el hecho de que históricamente en las democracias han existido y siguen existiendo discriminaciones basadas en el género, la clase, la etnia o la orientación sexual, lo que ha determinado en gran medida la existencia de grupos de población (mujeres, grupos étnicos, personas con discapacidad, etc.) que no han podido disfrutar de una ciudadanía y de un reconocimiento pleno de sus derechos (Aguiló Bonet, 2013). La representación política y la participación de estos grupos de población en la esfera pública siguen siendo en no pocos casos todavía limitadas y disminuidas, lo que se halla en la raíz de su estado de exclusión. Por ejemplo, en el caso de grupos étnicos discriminados, su mayor o menor exclusión de la participación en la esfera pública, a la vez que aumenta la desigualdad social y económica, constituye un obstáculo mayor para el reconocimiento de la diversidad cultural de una nación. Así, Degregori apuntaba que la inequidad económica tiene mucho que ver con la discriminación étnica en muchos países latinoamericanos, pues «los pueblos indígenas siguen siendo tendencialmente los más pobres entre los pobres. Y esta situación económica lleva al empobrecimiento, y posible extinción de muchas manifestaciones culturales (tecnologías agropecuarias, fiestas, culinaria). Por ello la lucha contra la pobreza y la inequidad redundará en beneficio de la diversidad» (2003, p. 5).

Es en este sentido que se plantea la discusión sobre el principio de igualdad en la democracia. Así, Alexy (2008, p. 351) diferencia entre la igualdad por *equiparación* y la igualdad por *diferenciación*. La primera supone un trato igual para sujetos en circunstancias o situaciones de desigualdad considerados irrelevantes para la capacidad de disfrute o ejercicio de determinados derechos o para la aplicación de

una misma reglamentación. La segunda, en cambio, consiste en una desigualdad en el trato justificada por la existencia de condiciones que se supone influyen de manera considerable en el ejercicio de determinados derechos (Peces Barba, 1996, p. 7). Según Paz y Zúñiga (2014), en el primer caso se incluye la norma que considera irrelevantes características como la raza o el sexo para reconocer el derecho a voto. En el segundo caso, esas mismas características resultan relevantes para restituir a quienes forman parte de grupos vulnerables. Es así que se pueden adoptar políticas que incluyan medidas de acción afirmativa para hacer efectiva la equiparación en derechos o plantear el reconocimiento de excepciones o privilegios buscando el reconocimiento de la diferencia⁷ para lograr esa equiparación (García, 2002, p. 209). Por su parte, Irving (2008, p. 181) sostiene que la igualdad racial, las leyes afirmativas o los programas diseñados para lograr la igualdad de género, o para mitigar las desventajas basadas en el género, no son derogaciones del principio de igualdad, sino que ellas son la forma de darle efecto.

En esa línea, Pinedo (2010, p. 5) explica que las medidas de acción positiva⁸ son aquellas que a través de una diferenciación positiva buscan alcanzar la igualdad efectiva de ciertos colectivos identificados por los rasgos contenidos en las cláusulas específicas de no discriminación, al existir una probada discriminación en la sociedad contra ellos. En otros términos, González (2002, p. 78) refiere que los programas de acciones positivas buscan quebrar viejos patrones de segregación y jerarquía y abrir oportunidades para las minorías que les han sido cerradas tradicional y sistemáticamente,⁹ o «cambiar los signos visibles de pasadas distinciones raciales o sexuales y, así, brindar el aliento para el proceso de dismantelar las barreras, psicológicas o de otro tipo, erigidas por prácticas pasadas» (Rodríguez, s.f, p. 253). En la misma dirección apunta Sánchez (2010, p. 706) cuando explica que las leyes de cuotas se insertan como mecanismos de acción positiva que parten de la premisa de que las relaciones desiguales de poder que existen en nuestras sociedades inciden también en el sistema y hacen que no todas las personas puedan competir en igualdad de condiciones para hacer efectivo su derecho de ser elegido. Por tanto, su finalidad es intentar corregir todo este tipo de sesgos; aunque no siempre lo consigan, por lo menos sí logran paliar sus efectos y contribuyen a reducir la asimetría existente en la vida política.

⁷ Como indica Degregori (2003, p. 5), con el agotamiento del modelo de integración nacional homogeneizador en América Latina en el período de 1970-1980, surgieron varios movimientos étnicos que reivindicaron el derecho a la diferencia y exigieron la transición hacia un modelo de Estado plurinacional (Bolivia, Ecuador, Guatemala, México). En el caso peruano, sostiene el autor, aunque no hayan surgido tales movimientos, sí hay reivindicaciones y exigencias de respeto a la diversidad cultural que avanzan por otros caminos.

⁸ Son conocidas como «acciones afirmativas» (*affirmative action*) en el derecho constitucional estadounidense y como «acciones positivas» en el ámbito europeo.

⁹ Hay que añadir a todo esto que es importante no confundir estas acciones afirmativas con las medidas de igualdad social o prestaciones diferenciadas. Aunque ambas implican tratos formalmente desiguales o diferenciados, la distinción reside en el público objetivo. Las acciones afirmativas se centran en los derechos que tienen los grupos discriminados; mientras que las medidas de igualdad social se refieren a individuos en situación de inferioridad social, independientemente de su sexo, raza u otro criterio que los identifique (Giménez Gluck, 1999).

De todo ello se infiere que estas acciones afirmativas se insertan en el marco más amplio y general de una búsqueda de integración de esos grupos históricamente desfavorecidos. Sin embargo, esta integración no puede seguir basándose en un principio uniformizador, sino, tal y como sostiene José Marín (2011), en el respeto de la pluralidad y en la garantía de igualdad de condiciones para participar en la toma de decisiones políticas y sociales. El reto de las sociedades actuales, afirma, está en poder desarrollar formas de administración y gestión democráticas de la pluralidad y la diversidad cultural.

En el ámbito de la representación electoral en Perú, la Defensoría del Pueblo (2007, p. 54) sostiene que, por la fuente que las insta, las cuotas pueden tener origen legislativo si las establece la Constitución o la legislación electoral, o partidario si las establecen los partidos políticos con una decisión voluntaria señalada en sus estatutos o reglamentos internos. Dependiendo del ámbito de aplicación, las cuotas pueden determinar la composición de las listas o afectar el número de escaños o de cargos sometidos a la elección. Ciertamente, aunque una presencia política más equitativa pudiera producirse sin la intermediación de medidas legales específicas, el proceso puede resultar más lento. Así, las cuotas sirven para acelerar el proceso y aumentar una pronta inclusión. No obstante, estas medidas buscan ser estrictamente temporales.

Capítulo 2

Una mirada al contexto latinoamericano sobre la participación indígena en la vida pública

2.1. Democracia, Estado-nación y los pueblos indígenas en América Latina: el reto de la pluralidad

Hay que situar de forma concreta y precisa el fondo sociohistórico actual en el que se da la participación indígena en el Perú, pero sin desconectar esta concreción de las demás regiones latinoamericanas. Como se sostiene desde la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), las recientes tendencias en la economía mundial en la región latinoamericana se caracterizan por una intensificación en la explotación de los recursos naturales, lo cual, evidentemente, afecta de forma directa a numerosos pueblos y comunidades indígenas y campesinas de toda la región latinoamericana al hallarse en medio de estos territorios devenidos al día de hoy en zonas estratégicas del desarrollo de la economía mundial (Del Popolo y Reboiras, 2014, p. 14). En ocasiones, estas tendencias de la economía global significan la expulsión de los indígenas de sus tierras por todo el continente latinoamericano (De Sousa Santos, 2014), pues no se les ve sino como obstáculos para el desarrollo. El desnivel que se puede generar entre la apuesta por un modelo económico extractivista y la capacidad de las poblaciones indígenas y campesinas de defender ante ella sus derechos podría entorpecer todo proceso democratizador en el país. Esa constante tensión entre los distintos actores sociales con sus respectivos intereses siempre puede llevar al debilitamiento de los procesos democráticos si uno de ellos no dispone de los mismos mecanismos de participación y de toma de decisiones que los demás actores.

Todo esto, lógicamente, plantea una serie de problemas a la hora de conjugar los intereses nacionales y el de las empresas internacionales con las reivindicaciones particulares de las poblaciones indígenas, que exigen el respeto y la garantía de sus derechos colectivos sobre los territorios donde habitan y sus formas de vida. Dicho esto, también cabe destacar que en el Perú, a diferencia de países como Bolivia o Ecuador, los movimientos indígenas se preocupan menos por demandas de autogobierno¹⁰ y de Estado plurinacional que por mejoras en la calidad de vida

¹⁰ Aun así, en los últimos tiempos por parte de algunos pueblos indígenas amazónicos ha habido intentos por recuperar sus territorios integrales. Estos intentos, sin embargo, no consiguieron su objetivo. La legislación peruana sigue reconociendo exclusivamente a las comunidades nativas, locales, a las cuales se reduce el derecho de autogobierno de los pueblos indígenas, un derecho reconocido internacionalmente (Espinosa, 2014).

(Comisión Andina de Juristas, 2011). De la misma manera, según Espinosa (2012, p. 46), «el Perú, a diferencia de otros países latinoamericanos, se encuentra hoy en día a la zaga en materia de legislación y de políticas públicas para los pueblos indígenas. A diferencia de otros Estados en la región, no se están discutiendo reformas sustantivas para asegurar verdaderos espacios de autogobierno y representación indígena, tanto en el ámbito local, regional y nacional». Por otra parte, las comunidades indígenas en Perú parecen centrarse más en la necesidad de una redistribución de poder, es decir, en la exigencia de una mejor representación y la eliminación de todo tipo de obstáculos indirectos para participar de forma plena, sea individual o colectivamente, en la vida pública de la sociedad.

La movilización indígena en Bolivia o Ecuador en los últimos años ha encarnado el planteamiento general de un reto social e histórico que, sea logrado o no, podría marcar un punto de inflexión para los Estados latinoamericanos que cuentan con numerosas poblaciones indígenas. Y este reto no es otro que la construcción y consolidación de una cultura de pluralidad y la preferencia por un enfoque de desarrollo sostenible e inclusivo, en el cual los pueblos indígenas de toda América Latina puedan jugar un papel igual de significativo que los demás sectores poblacionales. De hecho, la propia Constitución peruana vigente reconoce la diversidad étnica y cultural del país y, además, el Estado peruano ha ratificado el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales (Chuecas, 2007), pero, como recuerda Espinosa (2012, p. 37), «esta diversidad se expresa solamente en la música, las danzas o la comida, pero no en la institucionalidad del Estado ni en la representación política de esta diversidad». A propósito de este desafío sociocultural y político, Martínez de Bringas señala:

La movilización crítico-política de la conciencia indígena, siempre perenne [...], supone un replanteamiento de la cuestión y la exigencia de abrirse a un nuevo paradigma que surque el espacio y otorgue subjetividad, actividad y protagonismo específico a los pueblos indígenas. El reto es fundamentalmente cosmovisional, demanda, por tanto, un diálogo intercultural que recoja y canalice las provocaciones disruptivas de pluriversos y pluriversidades. (2003, p. 67)

Hasta ahora, los pueblos indígenas en Perú no solo han tenido un rol marginal en la definición y el diseño de la política nacional peruana, sino que también han experimentado la discriminación y la exclusión (Comisión Andina de Juristas, 2011; Zambrano et al., 2018; Martínez de Bringas, 2003). Como explicaba Quijano, en muchos países latinoamericanos, la construcción de los Estados-nación fue marcada, a pesar de su carácter formalmente democrático y liberal,¹¹ por una tendencia a negar de forma sistemática a los numerosos pueblos indígenas: «toda posible participación

¹¹ Hay que tener en consideración que la democracia liberal fue criticada por su carácter formal y abstracto casi desde sus inicios y por su consolidación como modelo hegemónico. Explica Aguiló Bonet (2013) que tal modelo no se concibió para ser un instrumento para canalizar las demandas y las exigencias populares, sino como un mecanismo sofisticado para mantener un tipo de relaciones

en las decisiones sobre la organización social y política» (2019, p. 289). Hubo un reconocimiento de la igualdad entre los indígenas y los descendientes españoles, pero tal reconocimiento comportaba solo un carácter formal, ya que en la práctica los pueblos indígenas tenían que enfrentar serios obstáculos para disfrutar de la ciudadanía plena. Este hecho se confirmó con la reforma de 1896, cuando fueron excluidas del derecho al sufragio las personas iletradas, cuyo núcleo mayor eran las poblaciones indígenas (Comisión Andina de Juristas, 2011).

Aníbal Quijano, de hecho, sostiene que «tales nuevos Estados no podrían ser considerados en modo alguno como nacionales, salvo que se admita que esa exigua minoría de colonizadores en el control fuera genuinamente representante del conjunto de la población colonizada. Las respectivas sociedades, fundadas en la dominación colonial de indios, negros y mestizos, no podrían tampoco ser consideradas nacionales, y ciertamente mucho menos, democráticas» (2019, p. 290). Es decir, en el Perú, al igual que en otros países latinoamericanos, el proceso de nacionalización ha sido parcial, no completo,¹² a raíz del carácter colonial de las instituciones de la República. Las pequeñas élites que gobernaban en el país no tenían ningún interés nacional común con los pueblos indígenas, pues, al contrario, la realización de su interés, sostiene Quijano, se fundamentaba en la explotación de los «indios». Este proceso incompleto de nacionalización, esa presencia de características del colonialismo en el país siguen vigentes, según el autor:

Todavía, en ningún país latinoamericano es posible encontrar una sociedad plenamente nacionalizada ni tampoco un genuino Estado-nación. La homogeneización nacional de la población, según el modelo eurocéntrico de nación, solo hubiera podido ser alcanzada a través de un proceso radical y global de democratización de la sociedad y del Estado. Primero que nada, esa democratización hubiera implicado, y aún debe implicar, el proceso de la descolonización de las relaciones sociales, políticas y culturales entre las razas, o más propiamente entre grupos y elementos de existencia social europeos y no europeos. No obstante, la estructura de poder fue y aún sigue estando organizada sobre y alrededor del eje colonial. La construcción de la nación y sobre todo del Estado-nación han sido conceptualizadas y trabajadas en contra de la mayoría de la población, en este caso, de los indios, negros y mestizos. La colonialidad del poder aún ejerce su dominio, en la mayor parte de América Latina, en contra de la democracia, la ciudadanía, la nación y el Estado-nación moderno. (2019, pp. 292-293)

Algo semejante afirma Martínez de Bringas (2003, p. 57) cuando subraya que «la principal esquirola en el proceso de construcción del Estado-nación latinoamericano será la imposibilidad de acceder a un régimen de democratización real y sostenible mientras no se haya producido la descolonización de las relaciones

sociales que beneficiaban a los grupos dominantes. Desde sus inicios, este modelo de democracia tenía un marcado carácter individualista, clasista y racista.

¹² La Comisión Andina de Juristas (2011, p. 89) también califica a la nación peruana de «incipiente» y «en formación».

sociales existentes». Es importante advertir también que hoy esa nacionalización y democratización de la sociedad peruana no se conciben de la misma manera que se dieron estos procesos hace unos siglos en Europa, donde dominaba el principio uniformizador, hasta cierto punto hostil a la diversidad cultural y social, pues hoy esa democratización e identidad nacional deben darse de forma opuesta, apostando por la diversidad y la heterogeneidad cultural. En el Perú, en sintonía con otras regiones del continente, se abren las tensiones entre la permanencia de las antiguas estructuras homogéneas y uniformizadas y las formas de Estados plurinacionales, basadas en la diversidad, sostenibilidad y la incorporación de las visiones del buen vivir de los pueblos indígenas (Alza y Zambrano, 2014).

Todo tipo de acción afirmativa que contrarreste la histórica situación de desventaja de los pueblos indígenas no se puede entender si no se tiene en cuenta el horizonte de la expansión de las prácticas democráticas y de un desarrollo social y económico sostenible e inclusivo en el que los pueblos indígenas puedan disponer de todos los mecanismos necesarios para hacer llegar sus demandas y dialogar con los demás sectores de la población para llegar a acuerdos en los que se tengan en cuenta sus necesidades y aspiraciones.

2.2. Los mecanismos de participación política indígena en los países de la Comunidad Andina

Teniendo en cuenta este contexto general sobre la vida social de los pueblos indígenas en el marco de los Estados-nación latinoamericanos, en este apartado se describe la experiencia comparada de la representación de los pueblos indígenas en el sistema político de los países de Colombia, Bolivia y Ecuador, toda vez que son los países que junto con el Perú conforman la Comunidad Andina (CAN). La tarea está en visibilizar los mecanismos que los Estados de estos países utilizan para garantizar la participación y representación de los grupos históricamente segregados en sus territorios para contrastar en un siguiente apartado con la experiencia del Estado peruano.

A partir de finales del siglo XX, numerosas comunidades indígenas están cuestionando los elementos centrales de la definición y configuración de los Estados-nación en Latinoamérica, constituidos en el siglo XIX. Como afirma De Sousa Santos (2007), a partir de la movilización política de estas comunidades indígenas y campesinas se plantea la necesidad de una refundación del Estado moderno, pues en su versión clásica, que implica la existencia de solo una nación en la organización política estatal, resulta problemático afrontar el indiscutible hecho de heterogeneidad y pluriculturalidad de muchos Estados contemporáneos. Esa refundación del Estado, por lo tanto, pasaría por una combinación y articulación profundamente democrática de varias naciones dentro de un Estado concreto.

Es así que, según Yrigoyen (2011), se pueden distinguir tres ciclos de reformas jurídico-políticas introducidas en la región con relación a los pueblos indígenas; no obstante, para el caso que ocupa el estudio, señalamos que países como Colombia,

Perú, Ecuador y Bolivia se ubican en el segundo ciclo de estas reformas.¹³ Este ciclo se desarrolla luego de la aprobación del Convenio 169 de la OIT en 1989 y está caracterizado por la prioridad de las Constituciones Políticas para afirmar el derecho a la identidad y la diversidad cultural, así como el desarrollo de los conceptos de «nación multicultural» y «Estado pluricultural». De hecho, para Burguete (2008), este escenario permitió diversas estrategias indígenas en varios contextos de la región, entre las que destacan aquellas orientadas a disputar espacios políticos en las instituciones políticas de los Estados, y que incluyen como estrategia central la de participación de los pueblos indígenas en procesos electorales. Aunque es importante añadir que las fórmulas constitucionales de Colombia (1991), Perú (1993), Bolivia (1994) y Ecuador (1996 y 1998) no estuvieron exentas de limitaciones, pues no se implementaron de modo orgánico y sistemático.

Aun así, dicho momento permitió la gestación de un tercer ciclo de reforma del Estado que se ha materializado en los países de Ecuador (2008) y Bolivia (2009). A este se le ha denominado «constitucionalismo plurinacional» (Yrigoyen, 2011, p. 149) porque tienen en común que sus Constituciones Políticas emanaron de asambleas constituyentes con representación de los pueblos indígenas, y luego fueron ratificadas mediante referéndum. Además, estas Constituciones se vieron influidas por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI), aprobada por la Asamblea General en el 2007. Todas estas experiencias han supuesto una considerable contribución al complejo y todavía no acabado proceso de definición de «democracia intercultural» que, en palabras de Mayorga (2016, p. 87), «conlleva una propuesta de ampliación y combinación de diversas formas institucionales de representación y participación [...] para cumplir un objetivo elemental: mejorar la capacidad y calidad del desempeño del Estado para responder a las necesidades y demandas de la sociedad».

En las siguientes líneas se describirá de forma individual la participación política de los pueblos indígenas en los países en los que se basa esta comparación.

Colombia

La Constitución Política de 1991, que fue redactada a través de una asamblea constituyente de la que fueron partícipes representantes de los pueblos indígenas del país, «reconoce al Estado colombiano como multiétnico y pluricultural, otorgando derechos políticos, sociales y culturales a las minorías étnicas que lo habitan» (Ruiz, 2004). Esta misma permitió la participación en el Congreso de las comunidades indígenas a través de escaños reservados para la circunscripción especial de comunidades indígenas. Es así que a través de los artículos 171 y 176¹⁴ de la

¹³ El primer ciclo se caracteriza por las reformas realizadas previamente a la aprobación en 1989 del Convenio 169 de la OIT. En Guatemala (1985), Nicaragua (1987) y Brasil (1988) se adoptaron nuevas Constituciones Políticas que reconocían y protegían la diversidad cultural indígena. Además, se reconocieron a los pueblos indígenas derechos sobre la tierra; y, en el caso de Nicaragua, formas de autonomía política territorial de carácter multiétnico.

¹⁴ A través de la Ley 649 del 2001 se reglamenta el artículo 176 de la Constitución Política de Colombia.

Constitución colombiana se reconoce el derecho a la participación en el Congreso de la República a los pueblos indígenas, mediante la circunscripción electoral propia (Moreno, 2007, p. 47).

Según el artículo 171, el Senado colombiano debe estar compuesto por cien senadores en la circunscripción nacional y dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas. Asimismo, establece que «los representantes de las comunidades indígenas, que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber ejercido de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministerio de Gobierno».

En el caso de la Cámara de Representantes o Diputados, definida en el artículo 176, la circunscripción especial tiene cuatro asientos reservados, los cuales se dividen en comunidades indígenas (un asiento), comunidades afrodescendientes (dos asientos) y colombianos en el extranjero (un asiento). En consonancia con los requerimientos para el Senado, según el artículo 2, los candidatos de las comunidades indígenas que quieran ser elegidos deberán haber ejercido el cargo de autoridad tradicional o haber sido líder de una organización indígena, y esto debe acreditarse con un certificado de la comunidad indígena que esté refrendado por el Ministerio del Interior. Una situación similar vive la comunidad afrocolombiana, a la que el artículo 3 le exige que los candidatos sean miembros de la respectiva comunidad y sean avalados previamente por una organización inscrita ante la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (DACNARP) del Ministerio del Interior; aunque a esta minoría no se les demanda el requisito de haber ocupado un cargo de autoridad tradicional o haber sido líderes de una organización para candidatear.

Fuentes y Sánchez (2018, p. 12) explican que para ejercer el voto de circunscripción territorial y especial se elabora una tarjeta electoral que contiene secciones diferenciadas y el elector decide en qué sección va a marcar el voto. El voto para el Senado se divide en la «sección A», que corresponde a la circunscripción nacional, y en la «sección B», que corresponde a la circunscripción especial; por lo tanto, cualquier elector colombiano puede votar en una circunscripción especial en lugar de hacerlo por el candidato de su distrito. Para el caso de la Cámara de Representantes, la tarjeta electoral se divide en tres secciones: «A», que corresponde a la circunscripción territorial; «B», que corresponde a la circunscripción especial indígena; y «C», que corresponde a la circunscripción especial para comunidades afrocolombianas. Y, al igual que el caso anterior, el elector solo puede votar en una sección.

La Ley 649, que reglamenta el artículo 176 de la Constitución Política colombiana, deja claro que ninguna persona podrá votar simultáneamente por un candidato a la Cámara de circunscripción territorial y por un candidato a la Cámara de circunscripción especial. A pesar de eso, Cubero (2020, p. 182) enfatiza que esta dinámica electoral permite que no solo los miembros de las comunidades indígenas

o afroamericanas tengan la posibilidad de elegir a quienes los van a representar en el Congreso, sino que cualquier ciudadano pueda votar, si lo desea, en la casilla de la circunscripción especial indígena, según lo establecido en el artículo 6 de la ley citada.

Por otra parte, una sentencia¹⁵ de la Corte Constitucional de Colombia analiza que el establecimiento de representación política de minorías sociales por medio de circunscripciones electorales especiales tenía como objetivo mejorar la representatividad del Congreso de la República y reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana; sin embargo, el establecimiento de las circunscripciones especiales no es suficiente para asegurar una mejor representación ni resolver las principales desigualdades sociales (Cubero, 2020, p. 184).

En complemento, según los datos de un estudio de la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia (2015, p. 59) sobre la representación, participación y curules especiales de minorías étnicas, los «candidatos indígenas o negros pueden lograr curules más fácilmente en circunscripciones departamentales ordinarias que en las circunscripciones especiales para la Cámara, por lo cual, la población no se motiva para participar en el marco de las circunscripciones especiales».

Según Moreno (2018, p. 52), lo que sucede actualmente es que los partidos tradicionales (Liberal y Conservador) y algunas expresiones del movimiento ciudadano y de partidos alternativos, como parte de sus estrategias para aumentar el número de curules en el Senado, han incluido en sus listas a personas de pueblos originarios que no siempre pertenecen al movimiento indígena.

Ecuador

La Constitución Política de 1998 reconoce por primera vez a los pueblos indígenas como naciones con derechos colectivos y les otorga la oportunidad de crear circunscripciones territoriales indígenas (CTI) a las cuales se les reconoce como «unidades político-administrativas del Estado, y, por ende, representan una oportunidad de Gobernanza Indígena». Sin embargo, no existieron mecanismos para hacer efectivo esos derechos hasta la Constitución Política del 2008. En el artículo 257 de esta última se consolida la propuesta: «en el marco de la organización política administrativa podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas, que ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente, y se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos».

La población indígena alcanza al 45 % de la población total del país, pero este peso no se ve proporcionalmente reflejado ni en la representación

¹⁵ Demanda de inconstitucionalidad de acto legislativo por vicio de procedimiento-omisión de consulta previa de comunidades étnicas para adopción de reforma constitucional que los afecta/Norma de acto legislativo que modifica circunscripción especial de minorías étnicas-inconstitucional por omitir consulta previa de comunidades concernidas. Sentencia c-702/10.

parlamentaria ni en los puestos de gobierno, pese a su reconocimiento formal en la Constitución Política del país (Hopenhayn y Bello, 2001, p. 47). Ciertamente, la Constitución ecuatoriana establece que los pueblos indígenas tienen derecho a participar mediante sus representantes en organismos oficiales, pero «en la práctica no existe ningún mecanismo directo, ni instituciones que garanticen esta participación y representación en las elecciones» (Fuentes y Sánchez, 2018, p. 16). La plurinacionalidad del Estado no se hace efectiva en el campo de la representación política; no existen fórmulas de cuotas o escaños reservados para los pueblos indígenas del país en la Administración estatal.

A pesar de eso, el artículo 61, numeral 8, de la Constitución ecuatoriana, establece que los ecuatorianos y ecuatorianas tienen el derecho de conformar partidos y movimientos políticos. De ahí que la creación de movimientos indígenas es la vía única y fundamental para una representación fidedigna en la Asamblea Nacional de Ecuador. A tal efecto, el partido político más conocido y el único con representación indígena en las elecciones del 2017 es el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik (MUPP). Según Barrera (2001), el movimiento se funda en 1995 con el objetivo de implementar una democracia más inclusiva para que los indígenas, al igual que otros sectores de la sociedad, puedan participar activamente. Aguilar (2007, p. 75) agrega que Pachakutik es el resultado de la articulación de fuerzas del movimiento indígena, especialmente de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y los movimientos sociales como la Coordinadora Social de los Movimientos Sociales, con el objetivo de posicionarlo como el vehículo electoral para la representación política de la lucha indígena.

A pesar de la gran acogida y las victorias electorales de Pachakutik en las provincias y en la Asamblea Nacional, al lograr ubicar representantes autoidentificados como indígenas, el movimiento ha contravenido a su constitución como expresión política de la diversidad cultural. Aguilar (2007, p. 78) señala que este movimiento ha caído en las mismas prácticas tradicionales de los partidos políticos que lo hacen susceptible de tropezar en la corrupción y la deslealtad política (cambio de camiseta), más aún cuando de por medio se priorizan intereses personales, lo que finalmente está produciendo una debilidad institucional y política en la organización política.

Bolivia

La Constitución Política de Bolivia del 2009 establece el reconocimiento precolonial de las naciones y los pueblos indígenas originarios campesinos. En el artículo 26 indica que los pueblos originarios gozan del derecho de participación política, y en su inciso 2, numeral 4, precisa lo siguiente: «la elección, designación y nominación directa de los representantes de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, de acuerdo con sus normas y procedimientos propios».

A diferencia de las otras experiencias, Fuentes y Sánchez (2018, p. 10) explican que Bolivia tiene un modelo de Estado con una estructura de autonomías y organizaciones territoriales desde donde nace un Estado federalista. Es así como

se reconocen cuatro tipos de autonomías: departamental, regional, municipal e indígena, todas con sus respectivos órganos ejecutivos y capacidades legislativas y fiscalizadoras.

Según la Ley 421, Ley de Distribución de Escaños entre Departamentos,¹⁶ se establece que la Cámara de Diputados de la Asamblea Legislativa Plurinacional se compone de 130 miembros, de acuerdo con la distribución de escaños uninominales, plurinominales y especiales en cada uno de los departamentos del país.¹⁷ Por otro lado, para elegir a las autoridades y a los representantes departamentales, las autonomías regionales y municipales se asignan escaños de elección directa para las naciones y los pueblos indígenas originarios campesinos que sean minoría poblacional en la región.

En el caso del Senado, no se establecen asientos reservados para los pueblos indígenas originarios campesinos. La elección de senadores se basa en una conformación territorial; cada uno de los nueve departamentos elige a cuatro senadores a través de las listas de partidos. Por supuesto, los partidos pueden conformar sus listas con representantes indígenas originarios campesinos.

En todos los casos, según el artículo 278 de la Constitución Política, los diputados, senadores, concejales, etc., deben respetar la «paridad y alternancia de género entre hombres y mujeres».

Al igual que en el escenario electoral de Colombia, explica Hernández (2019, p. 4), no se puede votar simultáneamente en una circunscripción uninominal y en una circunscripción especial indígena originario campesina. Para emitir el sufragio, se elaboran papeletas de votación diferenciadas y listas separadas de votantes. Esto implica que los electores habilitados para votar en una circunscripción especial optan entre sufragar con la papeleta para elegir al representante indígena de su circunscripción especial, o votar usando el sufragio con la nómina de candidatos de la circunscripción uninominal (no especial).

En palabras de Zegada (2012, p. 36), en este país se ha eliminado el monopolio de la representación partidaria. El artículo 9 de la Constitución Política manifiesta que «las candidatas y los candidatos a los cargos públicos electos [...] serán postuladas y postulados a través de las organizaciones de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, las agrupaciones ciudadanas y los partidos políticos, en igualdad de condiciones y de acuerdo con la ley», hecho que es ratificado en el artículo 48 de la Ley de Régimen Electoral. Aun así, no es hasta el 2020 que los pueblos indígenas originarios campesinos han presentado por primera vez a sus propios candidatos a las elecciones generales sin intermediación y respaldo de un

¹⁶ Esta ley modifica la Ley 026, Ley del Régimen Electoral, en los artículos 50.I, incisos d) y e); 56.I, 57.I y 60.I.

¹⁷ Según la Ley Electoral de Bolivia, los siete escaños en la Cámara de Diputados se distribuyen entre La Paz, Cochabamba, Santa Cruz, Oruro, Tarija, Beni y Pando. Dos departamentos (Potosí y Chuquisaca) no tienen representación indígena especial.

partido político. Antes, el Movimiento al Socialismo (MAS) había servido de paraguas para las organizaciones de estos pueblos.

Es importante añadir que no se establecen prerequisites para ser candidato por una circunscripción indígena. La Constitución deja de manifiesto que las organizaciones de las naciones y de los pueblos indígenas originarios campesinos podrán elegir a sus candidatas o candidatos según sus normas propias de democracia comunitaria¹⁸ con supervisión del Órgano Electoral.

Perú

Para enfrentar el problema de la participación política de los pueblos originarios del Perú a la vida pública del país, tanto de los pueblos de la Amazonía como los de la zona andina, el Estado peruano, a través de una acción afirmativa en su sistema electoral, creó en el 2002 la Ley 27680, Ley de reforma constitucional del capítulo XIV del título IV, sobre descentralización. Esta cobra énfasis por el último párrafo del artículo 191 que explica: «la ley establece los porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades campesinas y nativas, y pueblos originarios en los consejos regionales. Igual tratamiento se aplica para los consejos municipales».

En consonancia, el artículo 10 de la Ley 26864,¹⁹ Ley de Elecciones Municipales, y el artículo 12 de la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales, han fijado que las listas de candidatos al Concejo Municipal y al Consejo Regional deben estar integradas por un mínimo de 15 % de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada provincia o región donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

A partir de estas promulgaciones y modificaciones en la normativa, la cuota nativa aparece como el despliegue de una reforma «que añade complejidad e interactúa con estos elementos técnicos del sistema electoral municipal» (Paredes 2015, p. 50) con el objetivo de garantizar el acceso de los representantes de comunidades originarias a las listas de candidatos de los partidos políticos para los cargos de regidores y consejeros regionales. En este sentido, es imprescindible subrayar que la cuota nativa se aplica a un porcentaje de puestos en las listas de candidatos y no a la reserva de un número determinado de escaños para la población indígena, como sucede en otros países.

Con esto, en las elecciones regionales del 2006 se aplicó por primera vez la cuota de 15 % al total de la lista de candidatos a consejeros regionales titulares y

¹⁸ Ley de Régimen Electoral, artículo 93: «La Democracia Comunitaria no requiere de normas escritas para su ejercicio, salvo decisión de las propias naciones o pueblos indígena originario campesinos. El Órgano Electoral Plurinacional reconoce y protege este precepto prohibiendo cualquier acción o decisión que atente contra el mismo. No se exigirá a estos pueblos y naciones la presentación de normativas, estatutos, compendios de procedimientos o similares».

¹⁹ Los artículos 1, 3, 8, 9, 10, 23 y 34 de esta ley fueron modificados en el 2002 por la Ley 27734, Ley que modifica diversos artículos de la Ley 26864 de elecciones municipales.

accesitarios y a regidores municipales provinciales. Para los fines de aplicación de la cuota nativa se emitió la Resolución 1235-2006-JNE en la que se aprobaba el Reglamento de inscripción de miembros de comunidades nativas como candidatos a cargos regionales y municipales para las elecciones regionales y municipales (ERM).²⁰

Según Paredes (2015, p. 51), en mayo de 2010, el Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA) presentó una demanda al JNE en la que solicitaba la inclusión de las comunidades campesinas (andinas) en el sistema electoral de cuotas, en concordancia con el texto constitucional. Hasta ese momento, las comunidades nativas andinas no habían sido consideradas en la regulación del JNE, a pesar del sentido amplio de la normativa constitucional de abarcar a los pueblos indígenas andinos y amazónicos. Con la Resolución 370-2010-JNE se incluyó a las regiones de Ica²¹ y Moquegua, y se precisó que la referencia al término «cuota nativa y pueblos originarios» comprenderá tanto a las comunidades nativas como a las comunidades campesinas.

Para las elecciones regionales y municipales del 2018, según la Resolución 088-2018-JNE,²² el JNE amplió el número de regiones y provincias para aplicar la cuota de comunidades nativas, campesinas y pueblos originarios (véase la Figura 1).

²⁰ La Resolución 1235-2006-JNE también resolvió que la cuota reconocida en el artículo 12 de la Ley de Elecciones Regionales 27683 comprendía a los candidatos a consejeros regionales, sin incluir al candidato o a la candidata a la presidencia y vicepresidencia. El 15 % se aplica al total de candidatos a consejeros titulares y accesitarios. Lo mismo aplica para el artículo 10 de la Ley de Elecciones Municipales 26864.

²¹ En el caso de la región Ica, provincia de Palpa, que en las Elecciones Regionales y Municipales 2014 se le consideró una provincia en la que se evidenciaba la existencia de comunidades campesinas, se hizo una excepción porque el JNE determinó que no existía certeza de la presencia de estos grupos.

²² La primera lista de regiones y provincias hábiles para aplicar la cuota indígena se estableció en la Resolución 1235-2006-JNE. Para mejorar las condiciones dadas en el proceso electoral anterior se emitió la Resolución 200-2010-JNE, la cual fue modificada posteriormente por las Resoluciones 248-2010-JNE, 254-2010-JNE, 370-2010-JNE y 270-2014-JNE.

Figura 1
Distribución de la cuota indígena en las elecciones regionales y municipales de 2018



Fuente: Jurado Nacional de Elecciones en Jaramillo y Valenzuela (2019, p. 126).
Elaboración: Subgerencia de Información e Investigación Electoral (SGIIE) / Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)

Es importante añadir que, de manera similar a los otros casos latinoamericanos, los representantes que deseen postular a las elecciones regionales y municipales a través de la cuota nativa deben acreditar su pertenencia a las comunidades nativas y campesinas (véase la Tabla 1); aunque no siempre se ha requerido la misma formalidad de acreditación. El artículo 6 de la Resolución 1235-2006-JNE explicita que «ante la ausencia de un certificado, constancia, documento o registro oficial o comunal; para la acreditación de una persona como miembro de comunidad nativa, debe considerarse la declaración de conciencia que haga la persona de su identidad nativa o tribal como criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente reglamento». Posteriormente, aunque no se niega la importancia de la declaración de conciencia, el artículo 21 (21.3 y 21.4) de la Resolución 247-2010-JNE señala que la comunidad nativa o el pueblo originario deben estar reconocidos ante la Dirección Regional Agraria del Gobierno Regional correspondiente y que la acreditación del candidato la efectúa el jefe o representante de la comunidad por escrito o de manera presencial ante un juez de paz que elabore una declaración formal. Además, la representatividad de las autoridades de la comunidad nativa debe estar refrendada por la Dirección Regional Agraria u otro órgano determinado por el Gobierno Regional. En última instancia, la Resolución 370-2018-JNE complementó la solicitud de acreditación agregando que el jefe o representante podía ser de la comunidad nativa o autoridad comunal-campesina.

La cuota electoral en favor de las comunidades nativas y campesinas en el Perú ha venido aplicándose en las elecciones regionales y municipales del 2002, 2006, 2010 y 2018. Sin embargo, como refiere Espino (2012, p. 73), podemos asumir que su aplicación no ha sido pacífica, pues el JNE ha tenido que sortear una serie de obstáculos debido a las propias deficiencias del Estado y a la renuencia de ciertas organizaciones políticas para asumir esta cuota no solo como una exigencia numérica cuyo fin es que se admitan sus listas de candidatos.

Tabla 1

Fórmulas de acción afirmativa para los pueblos indígenas en Colombia, Ecuador, Bolivia y Perú

Estado	Fórmula de acción afirmativa para población indígena	Nivel institucional de aplicación	Acreditación de los candidatos indígenas	Emisión de sufragio
Colombia	Escaños reservados para una circunscripción electoral especial para las comunidades indígenas (la Constitución de 1991)	<p>El Senado: compuesto por cien senadores de circunscripción nacional y dos senadores de circunscripción especial indígena (Artículo 171)</p> <p>La Cámara de Representantes: la circunscripción especial tiene cuatro asientos reservados: uno de ellos es para las comunidades indígenas</p>	<p>Para el Senado:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ejercicio de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o liderazgo de una organización indígena - Certificación de la respectiva organización, refrendada por el Ministerio de Gobierno <p>Para la Cámara:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ejercicio de cargo de autoridad tradicional o liderazgo en una organización indígena - Certificado de la comunidad indígena refrendado por el Ministerio del Interior 	<p>A través de la tarjeta electoral:</p> <p>El voto para el Senado se divide en la «sección A», que corresponde a la circunscripción nacional y en la «sección B», que corresponde a la circunscripción especial. El elector solo vota en una sección.</p> <p>Para el caso de la Cámara de Representantes, la tarjeta electoral se divide en tres secciones: «A» (circunscripción territorial), «B» (circunscripción especial indígena) y «C» (circunscripción especial para comunidades afrocolombianas). El elector solo puede votar en una sección.</p>

(continúa)

Estado	Fórmula de acción afirmativa para población indígena	Nivel institucional de aplicación	Acreditación de los candidatos indígenas	Emisión de sufragio
Ecuador	No existen fórmula de cuotas o escaños reservados para los pueblos indígenas del país en la Administración estatal	La creación de movimientos indígenas es la vía única y fundamental para una representación fidedigna en la Asamblea Nacional de Ecuador (el caso del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik)		
Bolivia	Circunscripciones Especiales Indígena Originario Campesinas (para 7 de los 9 departamentos) Escaños a los pueblos indígenas originarios campesinos que sean minoría poblacional en la región para la elección de autoridades y representantes de las autonomías regionales	Circunscripciones Especiales Indígena Originario, a nivel de la Cámara de Diputados Los escaños a los pueblos indígenas originarios campesinos que son minoría, a nivel de la Administración departamental	No se establecen prerequisites para ser candidato por una circunscripción indígena	A través de papeletas de votación diferenciadas y listas separadas de votantes. Los electores optan entre sufragar con la papeleta para elegir al representante indígena de su circunscripción especial, o votar usando el sufragio con la nómina de candidatos de la circunscripción no especial.
Perú	La cuota nativa (el artículo 10 de la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales, y el artículo 12 de la Ley 27683, Ley de Elecciones regionales)	Las listas de candidatos para consejos municipales y regionales	- Acreditación por parte del jefe o representante de la comunidad por escrito - Declaración formal elaborada ante un juez de paz - Declaración de conciencia por parte del candidato	El 15 % de las listas de candidatos al consejo provincial y al Consejo Regional se reserva para representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada provincia o región donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones.

Elaboración propia

Capítulo 3

Análisis de la cuota indígena: representación y promoción de su agenda política

En este capítulo se elabora un diagnóstico sobre la aplicación de la cuota indígena en regiones escogidas para el estudio (Cusco, Apurímac, Ayacucho, San Martín y Amazonas). El diagnóstico no pretende ser exhaustivo, no tiene en cuenta todos los aspectos de la aplicación de la cuota indígena en el país, pues también es cierto que la todavía escasa literatura académica sobre el asunto en cuestión reduce las posibilidades de un análisis muy pormenorizado y detallado. Únicamente se pretende esbozar un panorama general en las cinco regiones escogidas para este estudio a partir de los impactos de la aplicación de la cuota indígena tanto en la representación de los pueblos originarios y campesinos como en la promoción de una agenda indígena en el espacio público.

3.1. La cuota y la representación política indígenas: revisión de los procedimientos de elección de candidatos, vinculación entre candidatos y organización y relaciones establecidas con los partidos

La cuota indígena, tal y como se ha mencionado con anterioridad en este estudio, reserva un 15 % en las listas electorales para candidatos indígenas para optar a los cargos de consejero regional y provincial. Ahora bien, ¿este mecanismo resulta eficiente a la hora de asegurar que, efectivamente, haya una representación indígena en estos ámbitos de la esfera política? En este sentido, resulta clave entender el proceso de elección de candidatos por esta cuota, la relación que se establece entre los partidos políticos o movimientos regionales y los líderes indígenas y, de modo general, el peso que suelen tener las organizaciones indígenas durante la elección de los candidatos por la cuota. La pregunta por la existencia o no de procedimientos indígenas comunales, que sean formales e institucionalizados, tiene un significado político concreto: pues si el objetivo de la cuota es promover la representación de los pueblos indígenas, en el contexto concreto de un país como el Perú, en donde los partidos políticos históricamente no han representado a estos pueblos, debería, en primer lugar, asegurarse una serie de procedimientos de elección que permitiesen a las organizaciones y comunidades indígenas elegir a aquellos que serán candidatos para representarlos en las instancias gubernamentales.

Los procedimientos para elegir candidatos para cumplir con la norma de la cuota indígena, no obstante, podrían situarse en dos esferas estrechamente ligadas, siempre y cuando la institucionalidad democrática diese cabida a las expresiones organizativas propias de los pueblos originarios (caso que no está formalizado en el

Perú): la primera afecta a la propia forma de proceder interna de las organizaciones indígenas, y la segunda atañe más a la que rige en los partidos políticos y que obedece a los intereses de mantenimiento del propio partido y del logro de sus propósitos políticos, prevista en la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones. Para este estudio, tiene especial interés sobre todo la existencia o no de procedimientos indígenas reconocidos y formalizados, pues es por medio de ellos que las comunidades indígenas podrían elegir a sus propios representantes.

En cuanto a la organización indígena interna, cabe decir que, aparte de las normativas para acreditar la participación de un representante de la comunidad nativa o campesina, no parece haber procedimientos comunitarios *claramente delimitados y reconocidos institucionalmente* en la configuración de las comunidades, aunque sí se han podido recoger para este estudio algunas voces que han mencionado algunos casos de elección por medio de asambleas de candidatos en algunos distritos de Apurímac y Ayacucho. Como ya se había subrayado en el capítulo anterior, los candidatos por la cuota nativa deben de ser correctamente acreditados, según se especifica en la Resolución 247-2010 del JNE: por una parte, la comunidad nativa o pueblo originario debe estar reconocido ante la Dirección Regional Agraria del Gobierno Regional correspondiente; y, por otra, el jefe o representante de la comunidad debe acreditar al candidato por escrito o de manera presencial ante un juez de paz que elabore una declaración formal. Aunque son requisitos formales y estos legalmente se cumplen, según la información recopilada para este estudio, hacia el interior de los pueblos originarios no se visibiliza que esta acreditación sea un mecanismo suficientemente eficaz a la hora de garantizar su representación en las instancias gubernamentales.²³

Tanto los representantes de la zona andina como de la región amazónica coincidían en que por ahora no se dispone de un procedimiento establecido para que las organizaciones indígenas elijan a los candidatos por cuota indígena por medio de sus mecanismos comunales. También se ha indicado que el vínculo entre partidos políticos y las organizaciones indígenas es precario y débil. Por lo tanto, una primera situación es que la representación política está desvinculada de las organizaciones indígenas:

[...] hasta donde yo conozco, no existe un procedimiento, un mecanismo aceptado, reconocido y practicado por las organizaciones indígenas para elegir candidatos que van a participar en los procesos electorales. No hay una vinculación entre las organizaciones y los partidos o los movimientos políticos en los que participan, finalmente, los representantes indígenas o los indígenas amazónicos, por lo menos, y la organización, digamos. (Entrevistado B)

[...] el procedimiento que hemos podido ver es que la representación política no se vincula a la organización comunal. O sea, no es que tienen el respaldo de

²³ Cuando hablamos de los procedimientos de elección de candidatos para la cuota al interior de las organizaciones indígenas, nos referimos a los procesos de elección que se llevan a cabo en el seno de estas organizaciones según sus costumbres y pautas organizacionales propias.

la comunidad o de la organización social que congrega a las comunidades o a los propios comuneros. O sea, siempre lo hacen en relación a una invitación que les hacen los partidos, pero una representación mucho más individual. [...] Eso es un tema común, no conozco un caso particular donde una comunidad elija democráticamente a su representante y, por ende, pueda buscar su representación política en algún partido. (Entrevistado E)

Por el momento no hay un proceso establecido: solamente los partidos políticos visitan a las comunidades indígenas y buscan [a] personajes notables para que participen como cuota indígena. (Entrevistado 4, San Martín)

Esta falta de un procedimiento claro y reconocido institucionalmente, lo mismo que la ausencia de vínculos entre los partidos políticos y las organizaciones indígenas, se refleja en el modo en que los candidatos por la cuota indígena se suman a los procesos electorales. En ese sentido, en ocasiones, estos suelen participar por iniciativa propia o a título personal, sin tener necesariamente detrás de ellos una organización indígena que los haya elegido y los apoye mientras ejercen su cargo. Por lo general, el contacto se produce entre el partido político o el movimiento regional y el candidato (puede ser tanto por la iniciativa de los partidos como por la iniciativa personal del candidato o de alguna organización indígena que busca una vía de incidir en la esfera pública), por lo que el paso previo de una elección comunitaria para elegir o validar al candidato por la cuota no suele ser una constante. De hecho, Cedillo (2018) sostiene que la frágil vinculación de los candidatos por la cuota indígena electos con las organizaciones sociales campesinas es una de las claves que explican el todavía limitado avance que ha supuesto la aplicación de esta cuota. En estos casos, esa desvinculación de los candidatos y la debilidad de las organizaciones indígenas no se solucionan con la aplicación de la cuota.

Esta situación dificulta la rendición de cuentas por parte de los representantes que van por la cuota indígena ante las comunidades y, además, permite que algunos de estos puedan ser electos pero sin llevar al seno de sus partidos las reclamaciones y reivindicaciones de los pueblos indígenas. Esta desconexión entre los que se presentan como candidatos por la cuota indígena y las organizaciones, que en su seno podrían plantear las bases para una agenda política indígena, podría estar en la raíz del hecho de que hasta ahora la aplicación de la cuota no ha supuesto un fortalecimiento sostenido de las organizaciones indígenas, muchas de las cuales siguen sintiendo, como recordaban todos nuestros entrevistados, que no se ha garantizado por el momento una representación real de estas poblaciones.

La acreditación de orígenes o de pertinencia a una etnia que se le exige al candidato por la cuota nativa (y que se sustenta, al parecer, sobre todo en el manejo de una lengua indígena o el hecho de haber nacido en una comunidad) no conlleva necesariamente un compromiso por parte de ese candidato con la agenda indígena o una relación orgánica con las comunidades y organizaciones indígenas. Este, aun siendo indígena, puede desconocer la agenda o los planteamientos que promueven las organizaciones y comunidades indígenas y, por ello, su ejercicio

de representación política puede estar desvinculado de las exigencias de las poblaciones indígenas y campesinas.

Así sucede que, como contaba uno de los entrevistados de la región Apurímac, incluso cuando estos candidatos llegan al gobierno «no se hace nada». Uno de nuestros entrevistados de la región amazónica afirmaba: «nunca he visto que ninguno de los partidos elabore la agenda, debería abarcar todo lo que concierne desarrollo de los indígenas que necesita, como debe ser el desarrollo. Los candidatos hacen sin recoger las necesidades de los pueblos, por eso no hacen nada muchas veces» (Entrevistado 1, Amazonas). Esta realidad se ha podido corroborar una y otra vez en distintas regiones del país; por ejemplo, en Ayacucho:

Y, por otro lado, [un partido] puede llevar a un indígena, está bien, pero ese indígena no necesariamente va a representar al pueblo indígena, ni va a llevar la agenda de los pueblos indígenas, no necesariamente va a defender los derechos de los pueblos indígenas.

[...] generalmente, van alejados [los candidatos por la cuota] de la propuesta. Nosotros tenemos experiencia, por ejemplo, en la región de Ayacucho. Yo soy ayacuchana y yo voto en Ayacucho. Lo que he visto es que todos los que han pasado, los consejeros regionales por la cuota indígena, una vez que entran ni siquiera han tenido un acercamiento a las organizaciones indígenas o a los movimientos, para nada. Van a título individual, o sea, como un ciudadano más, como si no hubiera propuestas, no recogen propuestas, en otras palabras, en este caso de los pueblos indígenas o de las organizaciones indígenas. (Entrevistado C)

Normalmente la gente cree que las comunidades deberían participar de algún mecanismo interno para elegir a sus candidatos, pero en este caso los candidatos son, más bien, ubicados por los partidos políticos, y lo que hacen los candidatos es buscar la acreditación de su comunidad, acreditar que son indígenas, que pertenecen a una comunidad, que son quechua-hablantes, etc., y con eso van al partido y el partido ya procede de acuerdo a sus propios mecanismos y formas. Eso es lo que en realidad ocurre, por lo menos, lo he observado en Ayacucho, sobre todo en Ayacucho, pero creo que es un común denominador en varias regiones donde se aplica la cuota indígena.

Lo cual nos lleva a hacer una reflexión crítica, porque la elección de los consejeros regionales de la cuota indígena al final termina no necesariamente representando los intereses de las comunidades ni la agenda indígena propiamente que, además, viene desde el espacio comunitario hasta el nivel nacional o internacional, muchos de ellos no están vinculados a organizaciones indígenas, es decir, puede ser personas que reafirman su identidad para fines solamente electorales y de carácter político. (Entrevistado G)

Resulta revelador que en los casos en que las organizaciones indígenas no tienen seguridad sobre la eficacia de la aplicación del mecanismo para asegurar la representación de los pueblos nativos y campesinos y así también para trasladar la agenda a los espacios de decisión, se ha optado por seguir la siguiente estrategia: a) plantear que la agenda indígena es una sola; y b) comunicar esta agenda a todos los que se postulan por la cuota. De esta manera, resuelven una situación que podría ser devastadora para la organización y comunidad, y aprovechan para multiplicar sus opciones de visibilizar y fortalecer los temas de la agenda. En vez de ponderar su apoyo a un candidato y entorpecer el camino recorrido de las reivindicaciones, hacen partícipes a todos los potenciales representantes de los temas que para ellos son fundamentales:

La agenda indígena es una sola y nosotros ninguna vez hemos promovido [a] ningún hermano candidato para no confundir la agenda de las organizaciones indígenas. Solo trasladamos al compañero que va a formar parte de la gestión pública haciendo su campaña con movimiento o la lista que va para que a nivel de reuniones políticas proponga: «mira, esto es lo que nosotros, los pueblos indígenas, pensamos», educación, salud o la lista de cosas que damos. Entonces nosotros hacemos nuestro trabajo, pero siempre diciendo que sí hay que evaluar, hay que analizar al candidato, no solamente un hermano va a ir, si hay 7 partidos políticos independientes tradicionales son 7 hermanos indígenas que están en la lista. Entonces es por eso que nosotros lo ponemos a la ciudadanía indígena ejercer su derecho como ciudadano [...]. (Entrevistado H)

Así y todo, lo cierto es también que, en algunos casos, sobre todo donde sí parece haber movimientos indígenas relativamente más fuertes, sí ha habido candidatos indígenas que han sido líderes o dirigentes en sus organizaciones que poseen esta vinculación con las bases indígenas, de modo que conociendo bien sus reclamaciones han establecido contactos y relaciones con las organizaciones indígenas y, asimismo, han sabido promover algunas cuestiones de la agenda indígena en las instituciones del Estado. Con estos resultados, han sabido de alguna manera representar a las organizaciones indígenas convirtiéndose para ellos en una especie de canales de acceso a los espacios de la toma de decisiones. Tal y como exponía uno de los entrevistados:

[Algunos candidatos] sí establecen alianzas con organizaciones indígenas que representan al pueblo del cual provienen estos dirigentes. Vuelvo a referirme a Santiago Manuin: en Amazonas cuando él era el consejero regional se logró aprobar la primera ordenanza regional sobre la consulta previa en la región con el apoyo de varios consejeros, y uno de ellos fue Santiago Manuin, que nos ayudó a convencer y persuadir a otros consejeros para que haya mayoría y puedan aprobar esa ordenanza, por ejemplo. Y esta alianza se hizo con una organización indígena regional, o sea, Santiago Manuin en alianza con una organización indígena de la zona awajún hizo que se apruebe esta ordenanza. (Entrevistado B)

También se nos han planteado casos como en los distritos rurales de Apurímac, por ejemplo, donde sí parece establecerse una suerte de consenso entre las comunidades campesinas para elegir al candidato; aunque, para las elecciones locales, la cuota indígena no se aplique:

Porque tú armas una lista regional, y los distritos son rurales, y allí sí, por ejemplo, en la elección del candidato a la alcaldía muchas veces es por acuerdo de todas las comunidades en asamblea comunal. Encubren al candidato a la alcaldía distrital al representante que tiene el respaldo de las comunidades. Las campañas que se hacen en mi región son bien distintas de las que se hacen aquí en Lima. Por ejemplo, tú llegas a un acuerdo con los presidentes comunales y casi seguro que vas a tener el 90 % de los votos de toda esa comunidad, porque es una orden que se va a establecer. (Entrevistado F)

Desde la región de Cusco hemos podido recoger el testimonio de un participante de la contienda electoral que ha mencionado que en su comunidad ha habido esfuerzos por organizarse para reclamar ciertas necesidades y colocar a sus representantes en movimientos regionales que podrían ser afines. Es así que

la organización comunal nos indica que nosotros podemos ser representantes y ellos mismos indican en qué partido vamos, porque requerimos recursos económicos; y optamos por buscar un grupo regional, recurrimos con uno que conocíamos desde hace tiempo: el movimiento regional Ayllu. (Entrevistado 3, Cusco)

Algo similar se nos ha comentado sobre el distrito de Vinchos en Ayacucho:

En cuestiones distritales si es un tema de representación, por ejemplo, en su mayoría en el caso del distrito de Vinchos: como yo soy de allá puedo ver. Las comunidades o los centros poblados con sus anexos conjuntamente eligen a sus autoridades para que puedan mandar sus regidores o candidatos a alcaldía a Vinchos; en la parte de organización sí hay. Entonces, de alguna manera cuando sus candidatos que han mandado ocupan algún escaño electoral se sienten representados, no con el fin de representarse ellos mismos, sino, con el fin que este candidato desde el ente municipal pueda apoyarles desde la gestión administrativa o poder gestionar algún apoyo a beneficio de sus comunidades. (Entrevistado 2, Ayacucho)

A la vez, se ha comentado que en regiones como Apurímac, por ejemplo, los movimientos regionales no suelen tener la necesidad de ir a buscar a los candidatos por la cuota indígena, pues los líderes y dirigentes campesinos forman parte de la estructura misma del movimiento y, asimismo, garantizan que la población indígena tenga representación:

[...] no es que nos acercamos, ellos son parte. Por ejemplo, en Minka tenía a varios presidentes de comunidades, dirigentes históricos, inclusive de

la toma de tierras, gente que ha estado haciendo mucha labor desde las reivindicaciones de las comunidades. No es que vamos a buscarlos, son parte de. Y cuando armamos la lista tenemos la gran ventaja de que tenemos, por ejemplo, en Apurímac 80 circunscripciones territoriales entre distritos y provincias. Y el candidato distrital ya hizo el trabajo previo de coordinar, de lograr esa representación de las comunidades. [...] Entonces la agenda es parte de la organización. En la Amazonía sí podríamos hacer esa digresión: separar por un lado a los que vienen con la propuesta de defensa de poblaciones nativas y los que vivan en la ciudad o algo así. Pero acá no, está mezclado, por eso es particular el tema. (Entrevistado F)

Por lo tanto, se puede apreciar un panorama discontinuo y contradictorio, con unos contextos en los que la situación en torno al papel protagónico de las comunidades indígenas a la hora de escoger a sus candidatos puede variar notablemente. En esta discontinuidad se aprecia la ausencia de procedimientos comunitarios indígenas formalizados e institucionalizados, pero también es cierto que existen experiencias en las que tal vez la fuerza de las organizaciones indígenas, las tradiciones organizativas y reivindicativas o la propia dinámica demográfica local hacen posible que haya un mejor aprovechamiento de la cuota y, con ello, que se asegure una mayor incidencia de las comunidades en la aplicación de la cuota indígena.

Por otra parte, en el seno de los partidos políticos tampoco se asegura que las comunidades indígenas consigan su representación. Por lo general, los partidos suelen buscar a líderes indígenas con determinadas características que les pueden beneficiar durante la carrera electoral. Los criterios de ubicación que guían a los partidos son también de índole estratégica o política, tal y como nos han sugerido varios entrevistados. Así, uno de los entrevistados de la región de Ayacucho nos comentaba que la ubicación en las listas de candidatos es guiada por una estrategia similar a un estudio de mercado; esto es, se posiciona a los candidatos en función de las los potenciales votos que podrían cosechar:

Por ejemplo, son decisiones políticas que cada movimiento aplica según sus objetivos. Y el objetivo de cada movimiento político es poder ganar las elecciones. En este caso, el que ocupaba el escaño número «1» es el que tenía [...] bueno, en sí todos los partidos hacen tipo un estudio de mercado: qué candidatos son los que de alguna manera tienen votos o qué candidatos tienen acogida en la población. (Entrevistado 2, Ayacucho).

En otros casos han resaltado, más bien, las cualidades de liderazgo y de experiencia como criterios para asignar en tal o cual ubicación a los candidatos: «la lista de candidatos creo que tenemos que evaluar a la persona desde su trayectoria, de sus experiencias y vida. Como es el candidato, de dónde es, qué ha hecho, si es sociable o si ha trabajado para representar la cuota indígena» (Entrevistado 1, Amazonas).

Otra voz nos revelaba semejante criterio al explicar que su ubicación como número dos se debía a que la población de los distritos que representaba era menor que la que representaba el candidato que fue puesto como número uno (Entrevistado 3, Ayacucho). Algunos de los entrevistados, para explicar esta ubicación de los candidatos por la cuota indígena en lugares poco expectantes, ofrecían, en cambio, una razón económica:

[...] la razón [de que los candidatos por la cuota no sean ubicados en los puestos expectantes] es por falta de dinero, el partido político pide una suma exorbitante para estar en el número uno. Lo mismo pasó con mi persona. Son temas que siempre han surgido, no se logra inscribirse como número uno por tema económico o simplemente porque el partido político decide no llevarlos en número uno, es como si el puesto ya estuviera comprado porque si no se paga no hay posibilidad de entrar así quien paga tiene la oportunidad para ser miembro de la candidatura. Es un problema que no se va a solucionar en esta, ni en la próxima elección mientras no haya la voluntad de los partidos políticos de llevar indígenas en las primeras opciones o a menos que haya un cambio de las normas. (Entrevistado 2, San Martín)

Muchos de los entrevistados han afirmado, no obstante, que los partidos desnaturalizan el objetivo de la cuota, ya que el interés de un partido en un candidato indígena no implica un compromiso real y sostenido para con las comunidades indígenas. Esto es, no tienen una convicción política real en relación con la problemática de los pueblos indígenas.

En este sentido, los tipos de relación que se suelen establecer entre los partidos y los candidatos por la cuota, según cuentan nuestros entrevistados, implican una instrumentalización (mutua), una racionalidad meramente instrumental, tanto desde el partido hacia el candidato, como viceversa. Por un lado, cada una de las partes consigue su objetivo: el partido está interesado en candidatos con los que cumplir los requisitos para participar en las elecciones, y el candidato está interesado en el partido o el movimiento para bien aspirar a un cargo público y hacer una carrera política o bien para promover en su seno alguna demanda de alguna organización indígena:

[...] yo creo que es una relación instrumental, pero es una relación instrumental del partido hacia el candidato y creo también del candidato hacia el partido, o sea, una relación instrumental mutua, recíproca. Y eso hace que la cosa sea más compleja e interesante, creo que no estamos ante un caso donde solo hay una instrumentalización de ida, donde el partido o el movimiento político instrumentalizan al candidato indígena, sino que también el representante indígena instrumentaliza el partido o el movimiento político en el sentido de aprovecha ese espacio que le da el movimiento político de poder ser elegido para poder defender algún derecho o los derechos de los pueblos indígenas. Pero, a la vez, el partido o el movimiento político saben que al presentar determinados candidatos o candidatas indígenas va a tener una acogida, votación o preferencia que no tendría si no pusieran al candidato o

candidata indígena más adecuado, más popular, que tenga un perfil público.
(Entrevistado B)

El hecho de que, en algunos casos, esta relación pueda considerarse de provecho mutuo no exime, sin embargo, del hecho de que las organizaciones indígenas no siempre resulten beneficiadas durante este proceso de instrumentalización de la cuota. Pues, si el candidato por la cuota entra en la lista electoral de un partido prácticamente desvinculado de la comunidad, o en el caso de que esta comunidad no tenga suficiente fuerza para presionar al partido para apoyar las propuestas que lleva este candidato, el beneficio no alcanza a la comunidad en forma de una representación política efectiva.

De esta forma, la realidad de estas regiones presenta panoramas dispares, puesto que se pueden encontrar casos en los que las comunidades indígenas, efectivamente, llegan a elegir por medio de sus propios procedimientos a los candidatos por la cuota, pero, en otras ocasiones, la desarticulación de los candidatos que llegan a ser electos por la cuota indígena y la debilidad de los movimientos indígenas impide hacer del contacto de los candidatos y los partidos (o movimientos regionales) con las comunidades y organizaciones una costumbre. Lo que es similar en ambas situaciones, de todas maneras, es el hecho de que no parece existir ningún procedimiento institucionalizado, reconocido formalmente y que pueda exigirse legalmente. Como informaba uno de los entrevistados, en muchos casos, los candidatos por la cuota todavía «van a título individual, o sea, como un ciudadano más, como si no hubiera propuestas [...] de los pueblos indígenas o de las organizaciones indígenas» (Entrevistado C), sin que las organizaciones indígenas puedan tener ningún tipo de influencia en el desempeño de estos candidatos, una vez sean elegidos. De todas formas, aun si las comunidades pueden en algunos contextos escoger a sus propios candidatos, queda por superar otro obstáculo: y es el mencionado desinterés que suelen mostrar los partidos políticos hacia la problemática indígena.

Durante los años de la aplicación de la cuota (2006-2018), esta no ha podido ejercer de un estímulo suficiente y eficiente para el fortalecimiento de las organizaciones indígenas, tal y como se puede entrever en este análisis. Es decir, al no poder elegir en muchos casos a los candidatos que van a representar a las poblaciones indígenas y al no poder aplicar sobre ellos (como tampoco sobre los partidos en los que van a participar estos candidatos) mecanismos ni autoridad para ejercer cierta presión social, las organizaciones indígenas aún no han obtenido el peso social y político que les correspondería en la lógica en que se basa la creación de un mecanismo como esta cuota.

En este sentido, en el país se abren vías distintas para resolver este problema de representación deficiente. Por ejemplo, está la propuesta de fortalecer y democratizar a unos partidos políticos faltos de legitimidad y de representatividad y, por otro lado, estaría la apuesta por el fortalecimiento de las propias organizaciones de base indígenas. Algunos, asimismo, ven el problema sobre todo en la debilidad de los partidos políticos y su falta de representatividad, su desconexión de la

población. En este sentido, la solución radicaría, más bien, en el fortalecimiento de los partidos políticos para que se asegure el aumento de su capacidad de representación y democratización interna. Y con ese fortalecimiento se busca también recuperar la legitimidad de la democracia en el Perú, puesta en tela de juicio entre varios sectores de la población, y también una representación sustantiva de la ciudadanía (CANRP, 2019). Tal solución, no obstante, no suele encontrar un eco entre los entrevistados para este estudio. En efecto, se han recogido voces muy críticas con relación al efecto que surte la aplicación de dicha cuota en el interior de las organizaciones indígenas y al rol de los partidos políticos: en vez de fortalecerse, las organizaciones parecen, más bien, fragmentarse y debilitarse. En ocasiones, según perciben algunos de los entrevistados, durante el proceso de aplicación de esta cuota se merma la unidad y autonomía de sus respectivas organizaciones, a la vez que se imponen los intereses propios de los partidos políticos: «Es un tema bastante novedoso y controversial, si no están dadas las condiciones, si no están preparadas las comunidades lo que genera es dividir a la comunidad, porque hay varias opciones que se dan» (Entrevistado 2, San Martín).

Algunos líderes indígenas han mostrado también una preocupación por la limitación práctica que se impone a las organizaciones indígenas para participar en la política nacional a través de los partidos políticos o movimientos regionales, que hasta ahora no siempre han sabido incorporar las exigencias de las comunidades indígenas a sus programas de gobierno, ni establecer contactos medianamente sostenidos con sus organizaciones, así como tampoco han garantizado que la población indígena, por lo general, tenga acceso a través de ellos a las instancias gubernamentales. El hecho de que muchos de los candidatos por la cuota ocupen lugares no-expectantes en las listas electorales de los partidos, lo mismo que el hecho de que las organizaciones no siempre puedan ejercer presión para que se los ubique en posiciones más ventajosas, es una clara señal de este carácter meramente formal con el que los partidos políticos consideran la cuota indígena y la raíz de esa preocupación.

Por otra parte, el carácter atomizador de los procedimientos electorales establecidos, según los mismos participantes, corroe por dentro el espíritu comunitario de las organizaciones indígenas, pues ante sus miembros se abre la posibilidad de abandonar las reivindicaciones propias de las poblaciones indígenas para dedicarse a la promoción y carrera política individual, desatendiendo los intereses y reclamos de las comunidades nativas y campesinas en tanto colectividades. La organización indígena, por tanto, en vez de verse fortalecida, se fragmenta más y se debilita, aun a pesar del funcionamiento de la cuota. En esta lógica, lo que habría que buscar es un fortalecimiento de las organizaciones indígenas, de su capacidad de incidencia y de control y su participación directa al menos al nivel local; con ello se pone un menor acento en el fortalecimiento de los partidos políticos para promover una profundización democrática en el país:

[...] la cuota puede servir parcialmente en la medida en que hay movimiento y creo que la salida a largo plazo o mediano plazo es simplemente dar a las poblaciones indígenas la posibilidad de expresarse, y eso significa romper con

el discurso predominante en torno a la reforma política, de que lo importante en este país es fortalecer los partidos políticos. (Entrevistado A)

Esta reivindicación de que sean las propias organizaciones indígenas las que elijan a sus representantes según sus lógicas y procedimientos comunales se basa en cierta medida en el rechazo de las lógicas de partidos políticos:

[...] un indígena que viene luchando por los derechos indígenas, que podría llevar la voz y la defensa de los derechos de los pueblos indígenas, si no tiene recursos económicos, no podría llegar. Esa es la otra condición, [...] eso ha habido en Ayacucho: 100 mil, 200 mil soles para que estés en la lista de los candidatos para el congreso, por ejemplo. Es todo un sistema distinto y diferente, entonces para eso se presta a la corrupción también. Entonces por eso nosotros, [...] necesitamos que esta modalidad pueda cambiar, y para los pueblos indígenas debe haber exclusivamente una forma de elección entre nosotros según nuestras costumbres; siempre tratamos de llevar al mejor líder que puede representarnos, no necesariamente porque tiene plata, no necesariamente el que habla más, sino al que verdaderamente pueda representarnos. (Entrevistado C)

3.2. La elaboración y la promoción de la agenda indígena en los procesos electorales

Como se puede inferir del apartado anterior, de entrada ya existe un problema para la consolidación de esta agenda en la política nacional por la desconexión que a menudo se encuentra entre los candidatos que van por esta cuota y las organizaciones indígenas que plantean en su seno las demandas y reivindicaciones de sus comunidades. En este apartado, para seguir profundizando en nuestro análisis del impacto de la aplicación de esta cuota sobre la participación y representación política de los pueblos indígenas, se analizarán brevemente los procesos que ayudan o, al contrario, obstaculizan la elaboración, la plasmación y la promoción a nivel institucional de una agenda política indígena. Lo uno va unido a lo otro, pues, efectivamente, la aplicación de la cuota indígena tiene como objetivo promover la participación de los pueblos indígenas, con lo cual se busca abrir espacios para las cuestiones, los intereses y las demandas que tienen estos pueblos. Como señala Villanueva (2012), la inclusión de sectores de población oprimidos en el sistema político para poder negociar y luchar por su agenda es un rasgo característico del proceso democratizador.

Las organizaciones indígenas vienen planteando una serie de problemáticas propias. No solo en el Perú, sino también en muchos otros países de Latinoamérica. Muchas de estas problemáticas están vertebradas en torno al *uso del territorio*,²⁴

²⁴ De hecho, uno de nuestros entrevistados de la región Ayacucho se refería explícitamente al derecho de los pueblos indígenas al territorio: «Entonces cuando vamos a hablar de derechos colectivos y primero vamos a hablar de derecho al territorio. Estamos hablando, primero, al derecho a los recursos naturales que existen en ese territorio, por ejemplo, el tema del agua, los recursos minerales, forestales,

como la conservación de sus usos y costumbres, las exigencias de mejoras en infraestructuras y servicios básicos, etc. Estos y otros elementos bien podrían constituir el núcleo duro de una posible agenda indígena nacional. Bien es cierto que esta agenda indígena estaría sujeta a las especificidades y particularidades propias de cada lugar. Aun así, entre la diversidad de problemáticas indígenas se podría encontrar una serie de cuestiones comunes. Así, Villanueva (2012) señala el carácter transversal de la agenda indígena, que abarca, según él, temas de producción y comercio agrario, infraestructuras, acceso a servicios básicos, etc. También desde la Comisión Andina de Juristas (2011) se señala el hilo que conecta a la gran parte de los movimientos indígenas no solo en el Perú, sino en todo el continente en general: la defensa del medio ambiente y el uso de recursos naturales. Espinosa (2014), por su parte, destaca que entre los distintos planes de vida de los indígenas amazónicos suelen siempre encontrarse cuestiones como la defensa del territorio, la identidad cultural, la salud y la alimentación, el fortalecimiento político-organizativo, etc.

Sin embargo, en el Perú, la centralidad de la defensa del territorio y otras problemáticas ambientales y sociales relacionadas con ella se dan en un contexto de movimientos indígenas fragmentados y poco cohesionados. Lo que hay de particular en el caso peruano, sobre todo si se lo compara con los movimientos indígenas en países vecinos como Ecuador o Bolivia, según la Comisión Andina de Juristas, es justamente la ausencia de una visión nacional, unitaria y vinculada a una reivindicación étnica (tal vez, con relativa excepción de los pueblos amazónicos). Aun así, cabe rescatar las experiencias de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP), la principal organización indígena amazónica en el país, que tiene como visión general a unos pueblos indígenas amazónicos consolidados y desarrollados y con capacidad de autogobierno, lo que conllevaría la creación de regiones indígenas autónomas y de distritos indígenas (Espinosa, 2014). El autor califica estos planteamientos como «un desafío interesante con vistas a la construcción de un Estado pluricultural» (2014, p. 101).

Es forzado anotar que todavía hay una serie de limitaciones que impiden el desarrollo, la articulación, la consolidación y la apuesta (por parte de las instituciones de Gobierno) de la agenda indígena. Esta, como tal, no está reconocida institucionalmente ni está claramente definida en el caso del Perú, aunque, en efecto, existe una serie de reivindicaciones de las comunidades indígenas, tanto en la Amazonía como en la zona andina, que constituyen de por sí ya una amplia base para la acción política y para un trabajo colectivo entre las comunidades²⁵;

arqueológicos, geográficos, inclusive de la biodiversidad; y, por supuesto la flora, la fauna y todo que concierne y se encuentra en el territorio donde vivimos las comunidades indígenas/originarias. Hay mucho que hablar, porque se están vulnerando estos derechos» (Entrevistado 1, Ayacucho).

²⁵ A este respecto es conveniente rescatar el ejemplo de la “Presentación de agendas por un país con igualdad”, resultado de un trabajo coordinado entre el Jurado Nacional de Elecciones con las organizaciones sociales indígenas y la cooperación internacional en el contexto de las Elecciones Generales 2021. Hay que añadir que esta Agenda se encuentra en un proceso de revisión debido al carácter descentralizado de la consulta realizada. La Agenda está disponible en la Plataforma Observa Igualdad: https://observaigualdad.jne.gob.pe/documentos/recursos/Boletines/Agenda_por_la_igualdad.pdf

de igual forma, existen organizaciones indígenas que tratan de establecer canales para la expresión de las demandas de las comunidades indígenas. Es también cierto que a lo largo de la historia del Perú ha habido varios intentos de crear y hacer funcionar distintos organismos estatales a cuyo cargo estaría el plasmar y ayudar a resolver la problemática indígena (Instituto Indigenista Peruano, Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas (SETAI), Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (INDEPA) y otros), pero todos ellos no han tenido una capacidad real para promoverla en la agenda política nacional (Alza y Zambrano, 2014).

La participación y representación política indígena en el Perú presenta realidades muy complejas y con muchos matices, tal y como ya se ha podido entrever en la primera parte de este capítulo. Mientras que de modo general sí se puede rescatar una serie de tendencias que apuntan a una todavía débil e insuficiente representación de los pueblos indígenas, no es menos cierto que, en determinados ámbitos (sobre todo, el ámbito político local), estas tendencias se entremezclan con ciertos avances tanto en la representación como en la participación indígena. De hecho, a esta problemática se dedica el estudio de Maritza Paredes (2015), que parte de la evidencia de que en el país aún en contextos similares hay ciertos casos de representación sustantiva y otros de representación meramente nominal.²⁶

A pesar de todas las limitaciones, es innegable que existe un trabajo de base en las organizaciones indígenas, y efectivamente hay casos en los que los líderes indígenas que acceden a cargos de representación promueven o ponen sobre la mesa determinadas demandas de las poblaciones y comunidades indígenas. Paredes (2015, p. 57) a este respecto cita, como ejemplos de representación sustantiva, los casos de Espinar y Tambopata, en los que «existe una menor instrumentalización de la cuota y se encuentra una tendencia, inicial y progresiva, a construir estrategias de gobernabilidad indígena». En otros casos, sobre todo en zonas con una mayoría abrumadora de la población indígena, parece que el hecho de que alguna parte de esa agenda tenga cierta visibilidad pública se impone por sí sola porque las reivindicaciones están vinculadas a los modos de vida, como en el caso de la región amazónica:

[...] normalmente estos candidatos son candidatos que han sido dirigentes, es muy raro encontrar a candidatos o a indígenas electos ya como autoridades que no hayan sido dirigentes previamente, siempre son personas que han tenido experiencia como dirigentes y, por lo tanto, conocen bastante bien la agenda indígena, los temas centrales de la agenda indígena. (Entrevistado B)

Las posibilidades de promover la agenda política indígena en distintos niveles de representación política en el Perú parecen depender del grado de la capacidad

²⁶ Para lo cual, la autora plantea la hipótesis de que para una representación sustantiva indígena uno de los factores importantes podría ser la presencia de una base social fuerte y consolidada, acompañada de un proceso de generación de liderazgos políticos vinculados a esas bases.

de que disponen esas organizaciones para articular y defender sus agendas, para apoyar a los líderes indígenas para que accedan a los cargos de representación y para establecer alianzas y proyectos en conjunto con algunos partidos o movimientos regionales. Al menos, esa parece ser una de las explicaciones que hemos podido obtener: que la cuota indígena, más que generar participación indígena, es aprovechada o no por las organizaciones indígenas en función de sus características y capacidades: esta cuota «es una herramienta allí donde hay movimiento, su elemento fuerte es el activismo, la capacidad de organización de cierto movimiento indígena» (Entrevistado A). Por ejemplo, desde la región San Martín (la provincia de Rioja) hemos podido recoger alguna voz que comentaba sobre un trabajo en común entre los candidatos por la cuota y los jefes de la comunidad con el fin de promover las demandas de la comunidad en las instancias de Gobierno regional, si es que se da, en efecto, el caso de que alguno de estos candidatos por la cuota llegue a ocupar el cargo al que postula:

[...] los candidatos que postulan para la alcaldía, gobierno regional y consejero, ellos coordinan con el jefe de la comunidad y dentro de eso se reúnen mediante una asamblea en la cual se solicita al candidato que llegaría a ganar, donde está postulando se tiene que llenar un compromiso que tienen que trabajar conjuntamente con el jefe de la comunidad para el desarrollo de la comunidad. (Entrevistado 1, San Martín)

En la misma región, pero ya en la provincia Lamas, también hemos podido saber que ha habido un caso en el que el candidato por la cuota pudo llevar algunas de las demandas indígenas, que ya estaban planteadas en el plan de vida de la federación, al plan de gobierno de su partido político: «En mi caso, trabajamos una propuesta antes y fue incorporada en el plan de gobierno del partido político, estipulando algunas acciones, lineamientos y eso se ha implementado en el plan de gobierno. Una vez ganadas las elecciones, el plan de gobierno del partido se convierte en un proyecto de gestión, porque ahí indican las acciones, y así se trabajó» (Entrevistado 2, San Martín).

En las entrevistas realizadas se ha podido comprobar que, en efecto, ha habido líderes indígenas que han sido electos teniendo un importante respaldo de organizaciones de base indígenas y que establecieron alianzas políticas justamente para promover y defender algunas de las demandas que emanaban de esas bases, lo cual aumenta las posibilidades de que alguna de ellas tenga cabida en las políticas públicas (ello, evidentemente, no quiere decir que estas demandas determinen en esencia esas políticas públicas o que la agenda indígena sea un nodo vital a partir del cual se construyan tales políticas, simplemente alguna de las demandas puede llegar a tener cabida gracias a unas bases que tienen capacidad de presión política y a unos candidatos que mantienen un vínculo con las bases una vez que hayan sido electos):

[...] mi experiencia dice que en general, conozco un caso en Río Tambo, por ejemplo, con ashánincas, con líderes que ya no están ocupando cargos, pero Santiago Contoricón, por ejemplo, que es un líder indígena asháninca, me

consta que sí, una vez que llegan a ocupar el cargo, sea como regidor, como alcalde o como consejero regional, sí establecen coordinaciones importantes con organizaciones. [...] Siempre lo que he visto es que los líderes o lideresas indígenas llegan a ocupar el cargo, aun con este sistema de cuotas indígenas que no resulta, el saldo es negativo, porque se ha desnaturalizado, aun así en aquel caso donde se ha logrado la elección han establecido alianzas importantes con organizaciones indígenas, aunque no hayan sido candidatos asignados por una organización indígena. (Entrevistado B)

Aunque no haya una relación directa con las organizaciones indígenas, algunos partidos políticos vienen levantando temas relacionados con la agenda indígena, por ejemplo, la defensa de las cabeceras de cuenca, la defensa del agua o el apoyo en la agricultura hacia las comunidades, pero que estén coordinadas y articuladas a la agenda indígena y construidas en un proceso y, de pronto, se conviertan en una propuesta de carácter indígena, no conozco ninguna experiencia de este tipo. Pero algunos candidatos que sí tienen algún vínculo con las organizaciones o vienen de las mismas, como la Federación Agraria Departamental de Ayacucho, tipo FADA o una organización de alpaqueros, una organización de jóvenes indígenas, ellos, más bien, intentan colocar el tema dentro del plan de gobierno de su partido [...]. (Entrevistado G)

También cabe destacar los casos, aunque aislados y puntuales, en los que el cargo lo ocupa algún representante de las rondas campesinas que ejerce de nexo entre la autoridad pública y la organización indígena. Paredes (2015) afirma que, en el Cusco, algunos líderes de las rondas campesinas han podido ejercer de intermediarios entre las comunidades rurales y el Estado, aunque ello no siempre ha repercutido en una representación sustantiva ni en la promoción de las agendas indígenas de las comunidades de la zona (como en el caso de la provincia de Quispicanchi). En este tipo de situaciones, y sobre todo si se trata de regiones que cuentan con bases organizativas indígenas muy consolidadas y fuertes, parece que la capacidad de ejercer presión social y promover la agenda indígena en las instituciones aumenta considerablemente. Esta capacidad de incidencia también se ha podido observar en Puno. Así, en palabras de uno de los entrevistados:

[...] en el caso de Puno sí podemos ver que las zonas campesinas sí están vinculadas a la comunidad y como tal sí ejercen, digamos, cierta presión. Y es más, hay un nivel fuerte de injerencia en los gobiernos locales. Pero, digamos, es la única tipicidad, en el caso, digamos, [...] en distritales básicamente, en el caso donde hay rondas campesinas y están fortalecidas con la agenda que tienen que es el tema de justicia comunal y que hacen también mecanismos de vigilancia. [...] Pero el tema es la presión social de la organización social ante la autoridad. Lo que yo he podido ver es que cuando hay un representante de la ronda que está como regidor es simplemente como un nexo, porque es la organización la que pone agenda. (Entrevistado E)

Sin embargo, en la línea de lo que se viene poniendo de manifiesto a lo largo de este trabajo, en el proceso de aplicación de la cuota parece todavía no haberse

encontrado una o varias fórmulas que aseguren esa promoción y ese desarrollo de la agenda indígena de una manera clara y consistente. Es muy posible también, tal y como plantea Paredes (2015) a través de los casos de las provincias de Manu y de Quispicanchi, que la propia fragmentación y la poca capacidad de articulación y de acción colectiva de las organizaciones indígenas de base puedan contribuir a un uso instrumentalista y meramente formal de la cuota por parte de los partidos. Ni los partidos, ni las instituciones de Gobierno, ni muchos de los candidatos que van por esa cuota han ofrecido hasta ahora un espacio adecuado donde sea factible apostar por la agenda indígena en tanto una parte intrínseca y prioritaria de nuestras políticas públicas. En pocas palabras, los casos de relativo éxito de la promoción de las agendas indígenas son fragmentados, discontinuos, no presentan un panorama consistente.

A continuación, se presenta una síntesis de realidades que, en el mismo proceso de la aplicación de la cuota indígena, podrían estar en cierta medida limitando la promoción y consolidación de una agenda indígena como parte intrínseca de los intereses políticos de la nación en su conjunto.

a) La desarticulación de las organizaciones indígenas y la falta de interés por parte de los partidos políticos en las reivindicaciones de las comunidades indígenas

La ausencia de vinculación fuerte y arraigada de los candidatos con sus organizaciones, el hecho de que en ocasiones postulan sin tener detrás ningún trabajo comunitario con las organizaciones sociales indígenas que llevar a las instancias de Gobierno y la propia debilidad de esas organizaciones constituyen, como ya se había explicado anteriormente, un factor de primera importancia que podría explicar la ineficiencia de la cuota indígena en muchos casos.

Por otra parte, es habitual que en los programas de los partidos políticos haya pocas alusiones a problemáticas indígenas, y las que hay suelen ser genéricas y poco específicas (Cedillo, 2018). Paredes (2015), por su parte, afirma que en el ámbito nacional (según la autora, casos de Humala o Toledo) el tema indígena o las apelaciones a las demandas de los pueblos indígenas aparecen de forma discursiva y simbólica, pero casi nunca conllevan un cariz programático y comprometido. Lo mismo suele suceder, según la autora, a nivel subnacional, donde la apelación a símbolos y elementos indígenas no se acompaña de un compromiso político real.

Alguno de los entrevistados del departamento de Amazonas incluso hablaba de un «divorcio» entre los intereses de los partidos políticos y los de las comunidades indígenas, como en el caso de los awajún:

[...] los partidos políticos nunca se reúnen con las comunidades indígenas titulares, nunca ponen su agenda al debate. Entonces, hay un divorcio: la comunidad desconoce los planes de desarrollo de un partido político o regional, las organizaciones igual, entre la política, la indígena y la regional se desconocen las agendas. (Entrevistado 2, Amazonas)

Este mismo entrevistado asegura, como muchos otros, que esta desconexión entre los partidos y las demandas de los pueblos indígenas se alimenta tanto del desinterés de los partidos por la problemática indígena como de la desvinculación de los candidatos de las organizaciones indígenas de base. Cada uno parece trabajar de una forma aislada, sin establecer un diálogo que permita llegar a una serie de acuerdos que satisfagan tanto las aspiraciones de los integrantes del partido como las exigencias de las comunidades indígenas:

Por eso es que el partido político plantea desarrollo de actividades de acuerdo a su programa, las organizaciones tienen su propio programa y las comunidades también, entonces ahí no hay compatibilidad de las agendas porque de las agendas de las organizaciones y comunidades no estipula dentro de los partidos políticos, porque lo que estipulan son planes de desarrollo social, económico de acuerdo a sus perspectivas, cada movimiento desarrolla sus visiones y misiones, pero no recogen misión y visión de las organizaciones. Entonces, no hay un encuentro [...] ninguna organización o partido político recoge la agenda del movimiento indígena porque todos los candidatos provinciales, regionales y distritales nunca han trabajado en un organización indígena entonces postulan ingenieros, sociólogos, zootecnistas, entre otros fuera del recinto de las organizaciones, calculan escriben en su plan de gobierno, porque nunca trabajaron, estudiaron o debatieron agendas indígenas. Entonces ¿sobre qué se va a plasmar la agenda indígena? Hay un vacío grandísimo en cómo se trabaja en una comunidad u organización, nadie tiene experiencia. (Entrevistado 2, Amazonas)

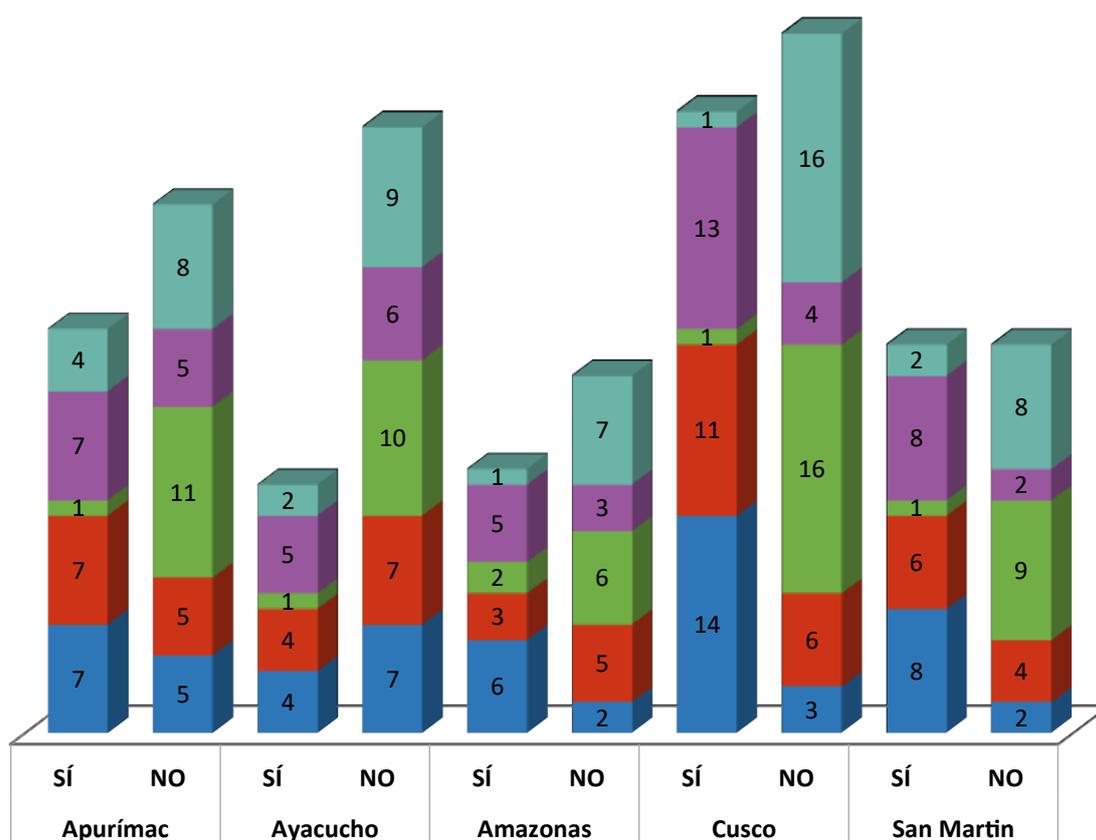
También desde la región San Martín, otra de las voces nos indicaba la misma problemática:

[...] no hay tanta coordinación entre los pueblos indígenas y los partidos políticos, normalmente cuando hay campaña política aparecen los partidos políticos, prácticamente utilizan a las comunidades nativas para la cuota indígena, pero al final no hay ninguna representación en la región San Martín como cuota indígena en la parte de consejería, inclusive en la municipalidad distrital de Awajún no tenemos un alcalde Awajún. (Entrevistado 4, San Martín)

Así, por ejemplo, en la gran parte de los planes de gobierno regional propuestos por las organizaciones políticas que postularon a las elecciones regionales 2018 en las cinco regiones escogidas para este estudio, más allá de las menciones de carácter genérico y aislado, la problemática indígena no se plantea de forma específica ni sistemática. Abundan formulaciones como «respeto a la diversidad», «pluralismo», «enfoque intercultural en la escuela», que se destacan por su excesiva generalidad y falta de concreción y consistencia. No las une ningún hilo conductor que aporte consistencia al enfoque intercultural y a la agenda indígena. Pocas organizaciones políticas hacen referencia explícita a la promoción de la participación de las comunidades indígenas (véase la Figura 2).

Figura 2

Planes de gobierno de las organizaciones políticas que postularon al Gobierno Regional 2018 en Apurímac, Ayacucho, Amazonas, Cusco y San Martín



- Promueve la participación de los pueblos indígenas
- Incluye alternativas de solución y/o acciones concretas
- Incluye un acápite específico
- Identifica problemáticas
- Promueven la inclusión en los principios, misión y/o valores

Fuente: Infogob. Observatorio para la gobernabilidad, 2021.
Elaboración propia

b) El carácter formal de la cuota indígena

Es importante, a este respecto, recalcar el hecho de que esta cuota suele tomarse todavía en los partidos como puro requisito por cumplir, algo meramente formal, por lo cual los candidatos por esta cuota se invitan o se unen como «relleno» (sic) de las listas de candidatos, lo cual explica que en numerosas ocasiones, tanto en la Amazonía como en la región andina, estos candidatos por la cuota indígena aparezcan en la mayoría de las ocasiones en posiciones poco expectantes (véanse la Figura 3 y la Figura 4). Todo ello indicaría una vez más que aún quedan obstáculos por superar para alcanzar los objetivos propuestos con la implementación de la cuota indígena: si la cuota se aplica solo con un carácter formal, la representación indígena corre el riesgo de no poder superar nunca una representación deficiente y meramente nominal:

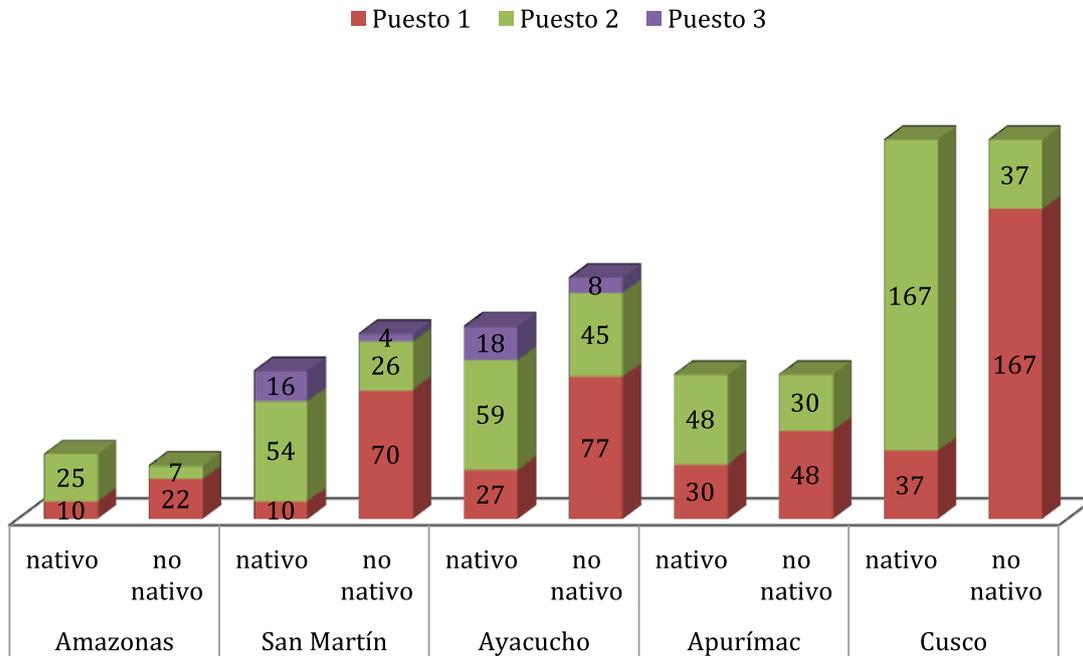
[...] porque [los partidos] saben que existe la cuota, sabe que tienen que colocar a un candidato porque solo es el 15 %, entonces solo es responder a un requisito que está expreso en la ley electoral. Más allá de pensar que la participación de los representantes de las comunidades, de los intereses de los pueblos originarios sean una prioridad o sea una visión de cómo conciben la región. [...] en este caso de los pueblos indígenas, en realidad, no hay una visión pensada en una democracia inclusiva, podríamos decir, sino, más bien, usar la cuota para completar el requisito y, en algunos casos, desde los propios candidatos usar esta cuota para llegar al Poder. (Entrevistado G)

Es solo una mera formalidad porque si participan es como «aquí hay que colocar indígena para que la sociedad diga los recogimos nosotros, pero solo es para rellenar» no es para que tenga una mayor representación. (Entrevistado 2, Amazonas)

Desde la mirada de los pueblos indígenas no hay un vínculo directo, ameno, cercano con los partidos políticos. El partido político que me había invitado no tenía esa mirada de incorporarse o llevar indígenas, toda la lista lo conformaban mestizos, así se ve que no está el tema de los indígenas en la agenda de diferentes partidos políticos. Entonces para la elección se convierte en un tema de instrumento, un modo de cumplir la cuota. No hay una relación horizontal [...]. (Entrevistado 2, San Martín)

Figura 3

Ubicación en las listas de candidatos (nativos y no nativos) en las cinco regiones estudiadas en el ámbito regional en 2018



Fuente: Jurado Nacional de Elecciones (2020).
Elaboración propia

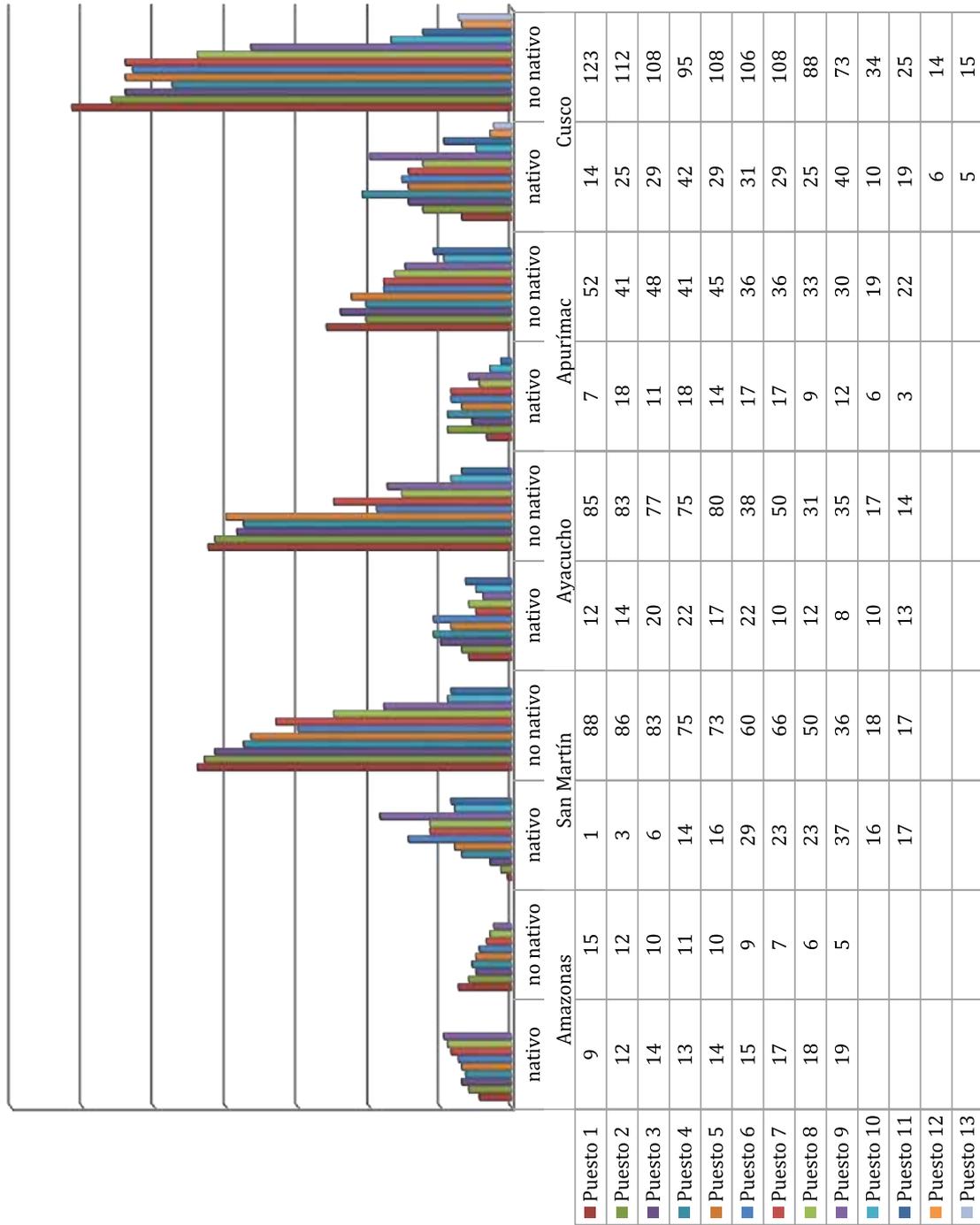
Como se aprecia en la Figura 3 y en la Figura 4, en las cinco regiones escogidas para este estudio se puede ver este problema: son comparativamente pocos los candidatos por cuota indígena que ocupan lugares expectantes en las listas de candidatos. Ante esta evidencia de la frecuente ubicación de los candidatos por cuota en los últimos puestos de las listas electorales, desde el JNE (que dispone de mecanismos de verificación de los puestos que ocupan en las listas electorales los candidatos por la cuota indígena) se ha planteado:

[...] la posibilidad también de que las propias organizaciones indígenas exijan a los partidos políticos que los ubiquen en las primeras posiciones y que tengan la posibilidad de plantearles a los partidos políticos que los ubiquen en lugares expectantes, porque lo otro, es claro: cumplir la cuota, inscribir mi lista, ya. (Entrevistado D)

Con esta propuesta, en el fondo, también emerge una vez más el tema del fortalecimiento de las organizaciones indígenas: que puedan disponer de facultades para aprovechar mejor la existencia de la cuota indígena por medio de presión sobre los partidos.

Figura 4

Ubicación en las listas de candidatos (nativos y no nativos) en las cinco regiones estudiadas en el ámbito provincial en el 2018



Fuente: Jurado Nacional de Elecciones (2020).
Elaboración propia

c) *Acceso exclusivo a cargos públicos con poco margen de maniobra*

De forma paralela, los cargos públicos a los que pueden aspirar los candidatos por la cuota indígena (de regidor o de consejero regional) estructuralmente limitan las capacidades de maniobra de los candidatos electos. Ahí parece residir un problema estructural del Estado, pues estos cargos se reducen a roles marginales.²⁷ La capacidad del uso político de estos cargos, se nos sugería, es bastante limitada, y eso también choca a veces con las altas expectativas que se generan en las comunidades. Como señalaba uno de los entrevistados:

Mi experiencia es que los consejeros regionales, por ejemplo, están totalmente relegados en su función, no tienen recursos, están arbitrariamente sometidos a lo que le puede dar el gobernador y está sujeto, justamente, a sus votos. Los consejeros no pueden hacer el ejercicio de su función, y sé que los regidores también, su verdadera función. Porque presupuestalmente dependen del gobernador regional, están arrinconados. (Entrevistado F)

En este sentido, y también en relación con la ausencia de un enfoque claro y asumido por parte del Gobierno central de la problemática indígena, se ha mencionado algún que otro caso en el que la resolución de un problema concreto (sobre todo, en lo que atañe al tema de la gran minería) no se puede llevar a cabo desde las instancias de Gobierno regional por falta de competencias (o de presupuesto); es decir, los cargos a los que pueden optar los representantes por la cuota indígena no tienen suficiente poder de decisión:

Tenemos problemas de contaminación ambiental en temas de minería en el sur de Ayacucho, la competencia de otorgar los permisos y concesiones mineras de mediana y gran minería lo lleva a cabo el gobierno central. No tiene competencia el gobierno regional, ahí es donde se empieza a vulnerar los derechos de los guardianes del agua de alta montaña, los que están en cabecera de cuenca. [...]

[...] sin embargo, al momento de llevar este representante o de delegar o valorar la presentación de la persona elegida, tiene que ser acompañado con un presupuesto, porque si nosotros mencionamos que esta cuota indígena se va cumplir en función de un consejero regional que va a representar a estas poblaciones en el gobierno regional no va a haber mecanismos para canalizar recursos a favor de estas poblaciones, lamentablemente van a quedar también en acuerdos del consejo regional que no se van a implementar. (Entrevistado 3, Ayacucho)

²⁷ En este sentido, en un estudio reciente sobre las municipalidades se aclara que «los regidores no tienen el escenario a favor suyo, pues la normativa no los reconoce como parte del cuerpo de una gestión municipal, solo se ocupan de las labores de fiscalización y legislación a medio tiempo, sus dietas remunerativas no reconocen sus derechos y el cuerpo técnico que los apoya no cuenta con los méritos para las labores que cumplen. [...] no existe presupuesto municipal para la función de legislación y fiscalización» (Vega y Elías, 2020, p. 81).

Esta imposibilidad de incidir sobre los problemas que atañen al medio ambiente y al territorio a través de representantes propios (pues, no hay cuotas ni cupos reservados para los pueblos indígenas en el ámbito nacional, donde se deciden este tipo de cuestiones) resulta esclarecedor si se tiene en cuenta el impacto que genera muchas veces la actividad minera sobre las comunidades indígenas.

d) Deficiente capacitación en gestión pública de los candidatos indígenas

Se añade también que en algunos casos no prospera la consolidación de la agenda indígena en los espacios institucionales de representación, como es el del Consejo Regional o el Consejo Provincial, no solo porque a los candidatos electos se les nieguen diversas fuentes y mecanismos para ejercer su labor, sino por el desconocimiento de la función pública que retrasa una participación más activa en su labor. Deben quedar en consideración los niveles de capacitación de los líderes indígenas en la gestión o Administración pública; ya que, sin el conocimiento y el buen manejo de los mecanismos administrativos por parte de los candidatos por la cuota indígena, sus potenciales esfuerzos por promover una agenda indígena también se ven limitados.

Desde el año pasado, desde la última elección (2018) recién he visto que el Jurado [el Jurado Nacional de Elecciones] ha empezado a capacitar, pero una cosa es capacitar, o sea, algunas palabras claves, pero lo que se necesita más allá de la capacitación es una formación política especializada. (Entrevistado C)

Uno tiene que estar preparado en materia de gestión y administración pública para hacer incidencia, porque hay muchas cosas que a veces suceden en la parte de la gestión pública que desconocemos. Entonces eso es una debilidad de líderes y lideresas que participan a nivel de gestiones públicas. (Entrevistado H)

Por otra parte, parece que no siempre suele prestarse suficiente atención para explicar bien a las comunidades en qué consiste la cuota indígena, por lo que algunas veces en las poblaciones indígenas no se sabe muy claramente qué implicancia tiene el mecanismo de la cuota. Así, en la Amazonía, según uno de los entrevistados para este estudio:

Muchas veces nuestro pueblo indígena nunca ha sido capacitado sobre eso de la cuota, en el pueblo no se sabe qué es la cuota, cómo funciona. Por eso simplemente escuchando los discursos de los candidatos tal vez acudimos o salimos como simpatizantes para elegir a los candidatos, en las elecciones sin conocimiento de este tema elegimos. (Entrevistado 1, Amazonas)

Así y todo, otros entrevistados sí han rescatado los progresos realizados en materia de formación y de capacitación de los representantes indígenas. Así, en el caso de la región amazónica, si bien hace varias décadas existían deficiencias notables en la formación política de los representantes indígenas, hoy en día la situación parece haber mejorado significativamente:

Todo este trabajo que hacen las ONGs, la Iglesia y las universidades con diversas organizaciones indígenas desde hace 20 años o más ha generado un proceso acumulativo de conocimiento que les da mucha más capacidad de agencia a las autoridades indígenas que ocupan cargos públicos. [...] Entonces creo que ahora su capacidad de gestión ha mejorado mucho y creo que uno de los factores –debe de haber otro– es que han pagado derecho de piso, primero, luego son personas que han acumulado conocimiento, una experiencia no solamente a través de cursos y talleres, sino también estas salidas y entradas de la modernidad, entrar y salir de las ciudades, de relaciones con el congreso, con la defensoría, con los ministerios, con autoridades de diferente tipo. El acceso a la información que antes no tenían tampoco los pueblos indígenas, tecnologías y todo eso han hecho que ahora la capacidad de gestión de representantes indígenas sea mucho mayor. (Entrevistado B)

Por otra parte, también desde el JNE se trabaja, en el marco del Plan Nacional de Educación, en la capacitación de los miembros de los pueblos indígenas:

[...] de 2016 a 2019 nosotros focalizamos 4 regiones, sobre todo, regiones que geográficamente están más al sur: Ayacucho, Puno, Cusco y Apurímac; y nosotros trabajamos de manera articulada con varias de las organizaciones políticas, por un lado, y, por otro lado, con organizaciones indígenas de mujeres y de jóvenes campesinas. [...] Hemos estado trabajando estos años, digamos, de manera sostenida. Y ahora, para esta elección, un poco avanzando también en las reuniones y en las demandas también de las propias organizaciones, vamos a hacer un curso. [...] Claro, en esta primera etapa va a tener o va a estar vinculada a los temas políticos electorales, de modo que las organizaciones indígenas tengan estos conocimientos y puedan tener un mejor ejercicio en el ámbito electoral. (Entrevistado D)

e) Las dinámicas de competencia propias de las campañas electorales

Otras voces, a su vez, han destacado la dificultad de consensuar una agenda durante las elecciones y que el alto grado de competitividad impone una serie de condicionamientos que influyen mucho en las propuestas de los candidatos. Es más, como explica Paredes (2015), la cuota muchas veces genera competencia entre los propios candidatos indígenas inscritos en distintas listas, lo cual fracciona el voto del electorado indígena e incluso provoca divisiones en el seno de las mismas organizaciones indígenas. Como consecuencia, los candidatos buscan apostar por cuestiones que más tendencia generan en la opinión pública, con lo cual pueden dejarse de lado las cuestiones y las agendas que plantean las organizaciones indígenas, por seguir siendo ellas todavía poco visibilizadas en la opinión pública:

[...] los candidatos es bien difícil que construyan participativamente una agenda porque una vez que están en la campaña electoral entran en un proceso de competitividad y, más bien, se centran en buscar una propuesta

que pueda tener impacto, cuál es la propuesta más novedosa, excepto estas propuestas puedan transgredir, digamos, algunos derechos que puedan tener las comunidades campesinas. O sea, llegan a un proceso de una oferta política que es muy difícil consensuar una agenda. (Entrevistado E)

f) La limitación de la aplicación de la cuota indígena exclusivamente a los ámbitos regional y provincial

Una de las limitaciones más importantes que muestra la aplicación de la cuota indígena y la que afecta de una manera considerable las posibilidades de promoción y fortalecimiento de una agenda indígena es el hecho de que dicha cuota solamente se aplica a espacios intermedios de representación, para los cargos de consejeros regionales y municipales provinciales, dejando de lado espacios de toma de decisión política tan relevantes como lo son, sin duda, el Congreso de la República y los niveles de participación y representación locales, municipales (Cedillo, 2018). Esta no-extensión de la cuota indígena a estos espacios, sobre todo en lo que se refiere al acceso al Congreso de la República, implica una reducción de oportunidades para las comunidades indígenas no solo para tener en ellos a sus representantes, sino también para defender y promocionar en ellos sus intereses colectivos y comunitarios (representación sustantiva). Así, por poner algún ejemplo, uno de los entrevistados para este estudio (que representa la región de San Martín) dejaba entrever este problema cuando se refería a su caso concreto en el cual pudo llevar al plan de gobierno de su partido solo algunas demandas de la organización indígena, debido a que «no todas que son estipuladas son de competencia municipal, hay cosas que no depende del gobierno local, depende de la región o nacional» (Entrevistado 2, San Martín), lo cual constituye una evidencia del alcance limitado de la cuota al no aplicarse esta a nivel de Gobierno nacional.

Bien es cierto que en el Congreso de la República, independientemente de la cuota indígena, ha habido representantes que, una vez elegidos, sí han reivindicado su pertinencia indígena e incluso han planteado y luchado por una serie de demandas centrales para las comunidades indígenas. Por ejemplo, como señala Villanueva (2012), durante el período 2006-2011, las tres congresistas provenientes de organizaciones campesinas andinas (María Sumire, Hilaria Supa y Juana Huncahuari) pudieron en alguna medida comunicar a las poblaciones indígenas con el Parlamento, pues el estilo de representación de estas congresistas se asentaba en constante consulta con las bases indígenas. Sin embargo, estos casos hasta ahora son excepcionales, sus capacidades de influencia son limitadas y, como se mencionaba anteriormente, suceden independientemente de la aplicación de ningún mecanismo de acción afirmativa. Una realidad algo distinta ofrece el panorama distrital-municipal, pues, tal y como afirma Cedillo (2018), a pesar de que en este espacio la cuota indígena no se aplica, sí que hay un número importante de autoridades indígenas en los Gobiernos locales.

g) Insuficiente atención desde las instancias de Gobierno a las demandas, exigencias y necesidades de las poblaciones indígenas

Desde las instituciones de Gobierno, por lo general, parece prestarse todavía insuficiente atención a lo que sería una agenda indígena, un hecho revelador, si se tiene en cuenta, por ejemplo, el impacto que se efectúa sobre numerosas comunidades indígenas por las ordenanzas territoriales y políticas económicas del país. Como es bien sabido, el Perú basa su economía en la explotación de los recursos naturales, por lo que todo lo que tiene que ver con ordenanzas territoriales y los usos del territorio deviene un elemento central de la política. En la misma dirección apunta Cedillo (2018, p. 25) cuando sostiene que en el país todavía no se presta suficiente atención a las poblaciones indígenas, un hecho que se agrava cuando los representantes indígenas «en el Congreso no logran poner en la agenda nacional sus asuntos, sobre todo en dos décadas en las cuales el problema de propiedad de la tierra, la conservación de los recursos naturales y formas tradicionales de organizarse se encuentran en peligro por las políticas extractivistas del gobierno nacional». Por su parte, desde la Comisión Andina de Juristas (2011, p. 7) se sostiene que

la tendencia gubernamental en el Perú no ha considerado como tema prioritario la protección y promoción de los derechos de los pueblos indígenas. Lo mismo podría decirse en lo que se refiere a las políticas del Estado y las agendas de los partidos políticos, salvo algunas lejanas preocupaciones en los años treinta. De hecho, una buena parte de la conflictividad social que enfrenta el país en la actualidad se ha generado por la ausencia de diálogo y falta de atención a las demandas indígenas.

Es en este contexto donde la indiferencia hacia la agenda de las poblaciones indígenas, en tanto partes afectadas por estas políticas, adquiere un significado sociológico preciso. También algunos de los entrevistados para este estudio señalaban esa falta de interés por las demandas de las comunidades indígenas. Todos ellos han remarcado el carácter formal de la aplicación de la cuota, lo cual repercute de forma negativa y limitante en las aspiraciones de las comunidades indígenas de hacer llegar sus demandas y preocupaciones a las esferas de toma de decisiones políticas:

[...] yo creo que a nivel regional es muy poco lo que se hace para atender la agenda pública de los pueblos indígenas. Creo que hay una combinación de desconocimiento real de esto y también, puede ser palabra muy dura, pero como de desprecio todavía. Miren, yo recuerdo una escena en el gobierno regional de Amazonas: estoy hablando del año 2010, más o menos, o un poquito menos, intenté entrevistarme con el gobernador regional de esa época. [...] Y el motivo de la conversación era justamente para ofrecerles un espacio de capacitación y formación sobre los derechos de los pueblos indígenas, sobre los instrumentos que existen, sobre la historia de los pueblos indígenas, sobre la cultura de los pueblos indígenas. Pero la reacción del gobierno regional a través de sus gerentes fue increíble, fue absolutamente

de rechazo, porque ellos entendían que los derechos de los pueblos indígenas y la agenda de los pueblos indígenas van contra el desarrollo, no permiten el desarrollo de la región y del país en general, porque se oponen, digamos, a llevar adelante proyectos de todo tipo, proyectos de infraestructura, proyectos extractivos, etc. [...] Yo no he encontrado hasta ahora ningún gobierno regional que esté haciendo su proceso de ordenamiento territorial que siquiera se haya acercado para conversar con los pueblos indígenas para preguntarles o conocer, porque no conocen tampoco, para conocer cómo es su cosmovisión sobre el territorio que tienen y cómo ellos tienen también una idea de ordenar el territorio. (Entrevistado B)

[...] no he visto en los planes de gobierno, realmente, ni en la nacional hay, realmente, como se dice, para la defensa de los derechos de los indígenas. Solo están los intereses de cada movimiento y de cada partido. [...] Por ejemplo, si empezamos a mirar la agenda de los partidos políticos, no tienen, a los pueblos indígenas en sus agendas. (Entrevistado C)

Parece ser que hasta ahora el enfoque intercultural en los planes de gobierno tiene un carácter secundario o meramente nominal, aunque se están haciendo esfuerzos tanto desde el Ministerio de Cultura como desde el JNE para dotarse de mejores herramientas posibles para aplicar adecuadamente la cuota indígena y la interculturalidad en general. Así, uno de los requisitos para la inscripción de la lista es el plan de gobierno, por lo cual a todas las organizaciones políticas se les da una serie de mecanismos desde el JNE. Es más, existe un proceso de asistencia técnica previo a las elecciones en las capacitaciones de las organizaciones políticas en distintos enfoques, incluido el enfoque intercultural. Pero mientras algunas de ellas sí han incorporado este enfoque a sus programas, otros solamente lo han hecho de una manera nominal y declarativa, sin un compromiso político real y serio: «algunas organizaciones políticas tuvieron en cuenta [temas referentes a lo pueblo indígenas], pero algunos, básicamente, de manera más literal, digamos, o nominal, pero no necesariamente con propuestas específicas» (Entrevistado D).

Por tanto, como se ha esbozado en este apartado, aunque sí se dan casos puntuales de colaboración entre los candidatos electos por la cuota con las organizaciones de base o los casos en los que los propios movimientos regionales dedican atención a algún problema que vendría a coincidir con el trabajo que realizan las organizaciones indígenas, todavía existen ciertas dificultades para coordinar, consensuar y promover una agenda indígena que sea una parte integral e importante de las políticas públicas del Estado peruano. Estas dificultades podrían surgir a raíz de varios factores que han ido apareciendo a lo largo de este apartado: la desconexión entre los candidatos y las organizaciones de base, la consideración de la cuota indígena como mera formalidad que cumplir (es decir, no como una convicción política), la limitación a cargos con poca capacidad de incidencia en las políticas públicas y la relativa falta de interés que aún persiste en las instituciones de Gobierno por el trabajo y las cuestiones que vienen realizando las poblaciones y organizaciones indígenas.

Capítulo 4

Avances y desafíos en los mecanismos para la representación de los pueblos indígenas y amazónicos del Perú

A continuación presentaremos, a modo de resumen, tanto los pocos avances que se han dado en cuanto al cumplimiento de este objetivo de representación política indígena como los desafíos que quedan por resolver para asegurar, efectivamente, una participación y representación de los pueblos indígenas que satisfaga tanto a las aspiraciones democráticas en el país como a los propios pueblos originarios, que, como es bien sabido, presentan una serie de reivindicaciones propias.

4.1. Los avances en la aplicación de la cuota indígena

Es justo reconocer que hablar de «avances», es decir, de los progresos que se han conseguido a través de la aplicación de esta cuota para una efectiva representación de las poblaciones indígenas, resulta algo forzado, pues, si bien es cierto que ha aumentado significativamente la participación de los candidatos indígenas, son muchos los autores que subrayan el hecho de que la cuota no ha conseguido hasta ahora la meta propuesta: lograr la representación efectiva y sustantiva de las poblaciones indígenas del Perú en las instancias del Estado (Jaramillo y Valenzuela, 2019; Espinosa, 2012; Espino, 2012). Tal reconocimiento de avance solo puede realizarse por medio de un ejercicio de comparación con otras épocas históricas en las que las poblaciones indígenas del Perú vivían todavía más al margen del Estado.

En realidad, la representación indígena formalmente fue reconocida ya en los albores de la República del Perú, y ya la primera Constitución del país concedía a los indígenas los mismos derechos de representación política que a los descendientes españoles. A pesar de tal reconocimiento, su ejercicio por parte de la población indígena no estuvo exento de limitaciones y restricciones (Paredes, 2015). Así, desde la reforma electoral de 1896 y hasta 1979, la gran mayoría de las poblaciones indígenas fue excluida del derecho a sufragio bajo el pretexto de que solo los que sabían escribir y leer podían disfrutar de tal derecho y ejercerlo (Del Águila, 2012), por lo cual los «iletrados» quedaban excluidos del ejercicio electoral al ser considerados faltos de capacidades para ejercer los derechos de un ciudadano pleno (Paredes, 2015). Y, entre ellos, la gran parte era la población indígena, que en su mayoría era analfabeta. Casi un siglo entero estas poblaciones estuvieron prácticamente sin la posibilidad de tener algún tipo de incidencia en la vida institucional del país. Y solo

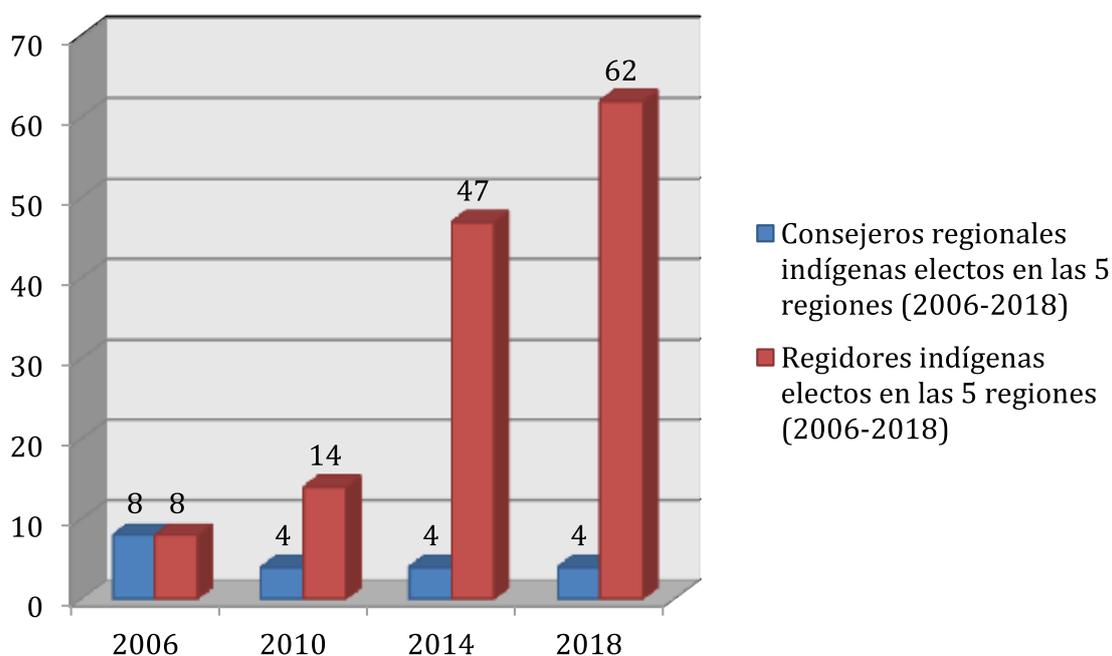
en 1979, es decir, hace tan solo cuatro décadas, a los analfabetos se les otorgó el derecho a sufragio. Bajo el prisma de esta historia reciente, la aplicación de la cuota indígena de por sí constituye un avance, pues obliga a los partidos a reservar espacio para candidatos indígenas en sus listas electorales para los cargos de regidor y de consejero regional, los cuales antes no existían.

Sin duda alguna, la cuota ha supuesto un aumento de participación de los indígenas en la vida pública del Estado, sobre todo, a nivel regional y provincial y, tal vez, de una forma todavía incipiente, ha visibilizado algunas de las problemáticas en torno a las reivindicaciones históricas de los pueblos indígenas del Perú. Pero estos avances aún presentan ciertas insuficiencias. Por ejemplo, en las cinco regiones estudiadas, desde el 2006 hasta el 2018 ha aumentado el número de regidores provinciales indígenas, pero no así el de los consejeros regionales (véase la Figura 5).

Lo cierto es que las modificaciones de ampliación del JNE en el número de consejeros regionales y regidores a ser electos, así como en el Reglamento de Inscripción de Listas de Candidatos para las Elecciones Municipales y Regionales, han permitido este incremento en la participación de los pueblos originarios en los cargos de representación, mas no corresponde a mayores incentivos por parte de las organizaciones nativas. Por ejemplo, en las ERM 2010, la región Apurímac no estaba considerada para que se aplique la cuota nativa en sus listas electorales.

Figura 5

Total de consejeros regionales y regidores indígenas electos en las cinco regiones (2006-2018)



Fuente: Jurado Nacional de Elecciones (2020).
Elaboración propia

Cierto es que con la cuota se da un paso adelante en la participación política indígena, aunque el esfuerzo afirmativo requiere ser fortalecido cuando el avance en la participación de los pueblos originarios en los cargos de representación más altos (Consejo Regional) avanza inversamente proporcional que a sus inicios. Si en la elección del 2006, cuatro de las cinco regiones de este estudio tenían dos consejeros electos cada una (ocho en total), y en 2018 se observa un total de cuatro consejeros electos que pertenecen a una sola de las cinco regiones, la grieta en la representación política todavía requiere de importante atención.

Por supuesto, fue explicitado en las entrevistas que, durante los años de la aplicación de la cuota, los líderes indígenas y también las organizaciones pasan por un proceso de acumulación de experiencias políticas que les puede resultar beneficioso a más largo plazo. Por otra parte, a pesar de la frecuente relación orgánica deficiente entre los candidatos y las organizaciones indígenas, algunos líderes indígenas electos sí han hecho esfuerzos para atender algunas demandas cruciales de las agendas indígenas. Sin embargo, estos pasos adelante que se han dado en las últimas dos décadas respecto a la participación y representación política de los pueblos indígenas aún son limitados e insuficientes ante los grandes desafíos sociales y políticos que tiene el país. Ha aumentado la participación electoral indígena, pero, tal y como se aprecia desde el análisis que se ha hecho hasta ahora, la representación política de estos pueblos aún dista mucho de ser efectiva y real. Muchos de nuestros entrevistados han afirmado que la cuota indígena hasta ahora ha promovido una participación formal, reducida a la contienda electoral y también una insuficiente representación real de las comunidades indígenas que siguen, a su modo de ver, sin poder tener canales sólidos y reconocidos de expresión de sus demandas y necesidades.

En este mismo sentido, distintos entrevistados para este estudio desde diferentes regiones han rescatado que la cuota suscita interés y expectativas en las poblaciones indígenas. En las comunidades, la posibilidad de que un representante suyo pueda defender y promover sus demandas y exigencias despierta cierta ilusión y expectativa, lo cual muestra que la cuota indígena sí podría constituir una herramienta apropiada para la expansión y profundización democrática en el país, al contrarrestar a través de esta expectativa e ilusión cierta desconfianza²⁷ (Espinosa, 2012) de algunas poblaciones indígenas en las instituciones gubernamentales. A propósito de esta cuestión, uno de los entrevistados de la región San Martín nos explicaba que

Si va un representante de la cuota nativa la población o las comunidades nativas van a mostrar interés porque saben que van a tener un representante como candidato que pueda defender sus derechos y necesidades. Toda persona muestra interés, lo único que desean es que trabajen bien y que les apoye en los requerimientos que ellos puedan presentar. (Entrevistado 3, San Martín)

²⁷ Algunos de los entrevistados han calificado la percepción del electorado sobre la cuota indígena de indiferente.

Pero para ello aún se ha de recorrer un largo camino y se han de evitar ciertos peligros, pues no es menos cierto, tal y como hemos podido conocer a través de las entrevistas que hemos realizado en varias de las regiones, que aún hay mucho desconocimiento respecto de la cuota en las poblaciones indígenas y también aparece cierta desilusión una vez que estas comunidades consideran que no se logran los objetivos propuestos o las expectativas generadas: «Hay mucha expectativa, pero desilusiona, se pierde la esperanza cuando ya se ven los resultados de no ser elegidos» (Entrevistado 2, San Martín). Otro de los entrevistados con experiencia de participación en una contienda electoral en la región de Apurímac nos hablaba de frustración:

[...] mi evaluación como política que tuve la oportunidad de ser es frustrante porque para poder captar los votos en las comunidades campesinas o en la zona que uno pertenece, pues obviamente haces promesas electorales que son básicamente atender las necesidades, pero también reivindicar sus derechos y una vez, en este caso, que los políticos llegan al poder en el caso de consejeros y regidores no son trascendentales las acciones que ellos pueden hacer por los comuneros. [...] Entonces, yo diría que las comunidades campesinas cada vez es más visible su frustración y su desconfianza. (Entrevistado 2, Apurímac)

Hasta aquí hemos diagnosticado varias de las limitaciones que presenta el proceso de la aplicación de la cuota; en el siguiente acápite, a partir de estas, intentaremos esbozar los desafíos que están por cumplir para mejorar los resultados de la aplicación de la cuota.

4.2. Desafíos para la participación y la representación política de los pueblos indígenas

Podría decirse que el propio diseño de la cuota, entre otros efectos, a lo largo de los años de su aplicación ha mostrado ciertas deficiencias, por lo cual todavía no se ha asegurado el logro del objetivo primario que se proponía con su aplicación: asegurar la participación y la representación de los pueblos indígenas en las instituciones democráticas del país. Como indica Paredes (2015, p. 49), «Si bien hoy la población indígena puede votar masivamente y postular a cargos electos y nombrados, parecería que este logro todavía no se traduce en niveles significativos de representación política indígena, de canalización efectiva de demandas y de opinión y participación en las decisiones públicas que la afectan». Se hace evidente que, aunque la cuota indígena resulta útil, se tienen que dar pasos más allá de ella si lo que se pretende es profundizar la democratización del país. Las limitaciones y los problemas que se han evidenciado durante la aplicación de la cuota indígena en ningún momento ponen en tela de juicio la necesidad de seguir aplicando medidas de acción afirmativa para promover la participación política de los pueblos indígenas, secularmente desfavorecidos y discriminados, sino que apuntan a la urgencia de mejorar esos mecanismos con el fin de conseguir los objetivos propuestos.

Yo creo que la cuota indígena en sí misma no es mala, la forma cómo se implementa se puede objetar, cuestionar y que se pueden mejorar, sin duda, y también eso depende de cuán sólidos y articulados estamos los pueblos indígenas [...]. Pero la cuota indígena es también una oportunidad justamente para que los liderazgos indígenas puedan construir una agenda mucho más afirmada, para que hombres y mujeres que tengan experiencia comunitaria, de pronto, puedan tener la posibilidad de tener voz en un espacio de decisión. (Entrevistado G)

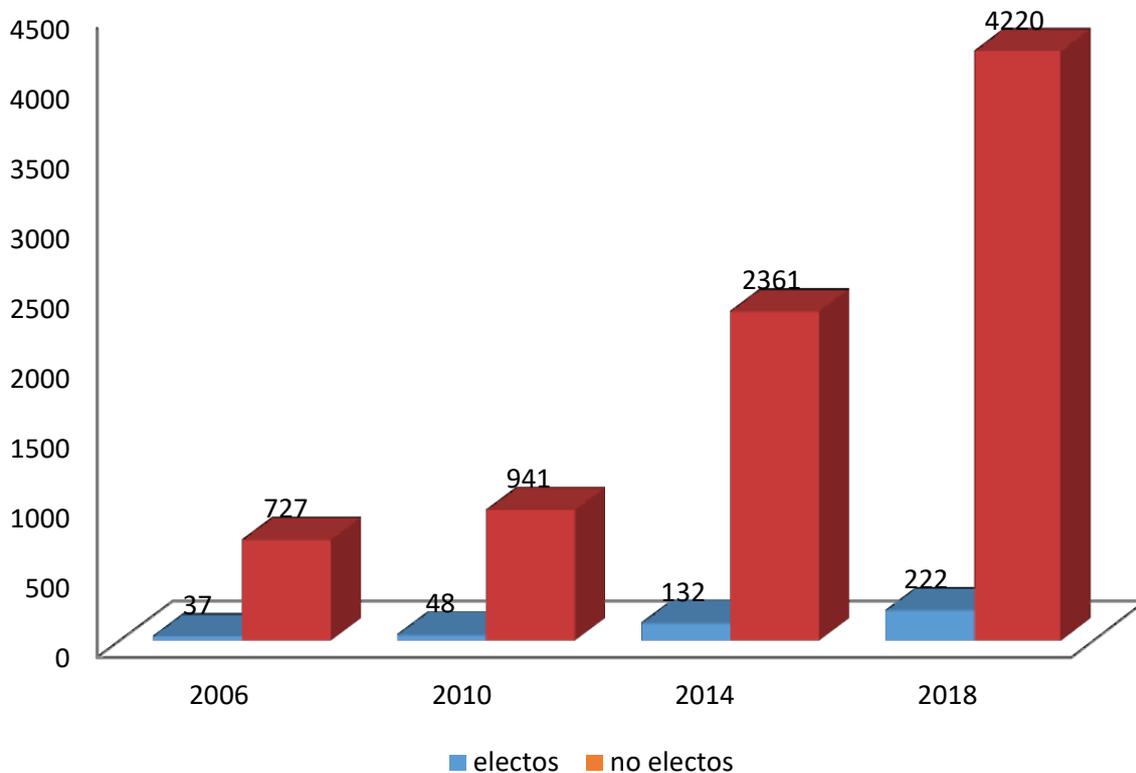
La crítica que se puede encontrar en los trabajos de los estudiosos se comprende en el sentido del poco avance que se ha logrado desde su aplicación y las muchas limitaciones que se han hecho evidentes a lo largo de este siglo. De hecho, lo que estos subrayan es que precisamente lo que no se ha conseguido todavía con la aplicación de esta cuota es una verdadera representación de los pueblos indígenas.

Como se ha insistido líneas arriba, los desafíos y las limitaciones que tiene que superar el país en cuanto a la aplicación de esta cuota indígena tienen que considerarse bajo el contexto sociopolítico actual y unos horizontes de mejora amplios. Tal y como ya se había adelantado, uno de los mayores problemas que se ha identificado a lo largo de los años que se viene aplicando la cuota indígena es que esta solo ha garantizado la participación formal de los candidatos indígenas, pero no una representación sólida y sustantiva de los pueblos nativos en las instancias del Gobierno. Como indica Espinosa (2012), la cuota garantiza participación en las listas de candidatos, pero no asegura un número fijo entre las autoridades elegidas, lo cual explica el hecho de que hasta ahora la cuota no siempre ha podido garantizar la representación de los pueblos indígenas (véase la Figura 6). A nivel nacional, desde el 2006 y hasta las últimas elecciones municipales y regionales (2018), el número de candidatos que han postulado por la cuota indígena ha crecido, pero el número de los candidatos electos no crece al mismo ritmo.

La tendencia no es ajena a las regiones de este estudio. En el 2018, del total de 1413 candidatos postulantes (incluidos los accesitarios) por la cuota indígena, solo 66 fueron elegidos para ocupar un cargo de representación, como ya se observaba en la Figura 5.

Figura 6

Participación y representación indígena en las elecciones regionales y municipales (2006-2018)



Fuente: Infogob y el Jurado Nacional de Elecciones en Jaramillo y Valenzuela (2019, p. 127).
Elaboración: SGIIE y ONPE

Además, no hay que olvidar que la cuota también limita esta participación de los candidatos indígenas solo a niveles de regiones y de provincias, y deja de lado el nivel nacional (el Congreso de la República) y local (distrital). Esta limitación o, en otras palabras, aplicación muy parcial de la cuota, evidentemente, priva a las poblaciones indígenas de tener a sus representantes tanto en el ámbito donde se promulgan leyes como en el ámbito de distritos municipales, el más inmediato a las necesidades y a los reclamos de la población. En el contexto específico de la predominancia de las dinámicas extractivistas para la economía del país, esta ausencia de posibilidad de los candidatos indígenas de acceder al Congreso de la República y poner en el debate público la agenda indígena supone una merma para las comunidades indígenas a la hora de defender sus derechos colectivos sobre la propiedad de la tierra o el uso de sus territorios que están siendo objeto de una intensa red de explotación de recursos naturales. Por otra parte, tampoco existen criterios claros para determinar qué comunidades pueden beneficiarse de esta cuota. En cada elección, el JNE podría aplicar la cuota en diferentes provincias (Paredes, 2015).

A partir de las entrevistas con nuestros interlocutores y la revisión de la literatura académica en torno al tema en cuestión, hemos podido establecer la siguiente serie de desafíos y propuestas para mejorar los resultados de la aplicación de la cuota indígena:

a) Promoción de la participación y representación indígena en el seno del Congreso de la República

Un desafío primordial, en este sentido, constituye, para varios de los entrevistados, la representación de los pueblos indígenas en el más alto nivel político, por lo que proponen como forma de su realización la creación de mecanismos, como algunos de los que se aplican en ciertos países de la región, que garanticen la presencia de los representantes de los pueblos indígenas en el Congreso de la República. Por ejemplo, un mecanismo que supondría para ellos un avance al respecto podría consistir en una reserva de escaños tanto en el Congreso como en otros niveles de Gobierno; es decir, establecer un cupo que se aplicaría no a las listas de candidatos, sino a las autoridades elegidas, con lo cual ya no se trataría evidentemente de la cuota indígena tal y como se concibe al día de hoy en el país.

Hemos venido proponiendo la circunscripción electoral o el distrito electoral, y sabemos que ahora el congreso y el gobierno ya promulgó, como se dice, esa ley de la circunscripción electoral de los ciudadanos del extranjero, pero menos para los pueblos indígenas, para esos no hay circunscripción electoral, se tienen que cambiar las leyes, la normas y la constitución política, nos han salido a decir. (Entrevistado C)

Si nosotros tuviéramos un distrito electoral que corresponde por derecho por ley nosotros estaríamos haciendo nuestras propias elecciones internas, como pueblos indígenas, tal vez, poniendo tres o cuatro candidatos con perfiles de competencia en gestión pública que nos representen. Eso ayudaría, sería otra realidad, ahorita como van invitados no tenemos injerencia dentro en la decisión que toma el partido. (Entrevistado H)

En este sentido, cabría recordar que en los últimos años, de hecho, ha habido varios proyectos de ley sobre circunscripción electoral indígena, los cuales hasta el momento no han sido reconocidos (véase la Tabla 2). Ello podría denotar el desinterés que aún persiste en las concepciones políticas del país sobre los pueblos indígenas, que resulta aún más evidente cuando sí se ha aprobado la reserva de escaños para la población peruana en el extranjero. Esta circunscripción electoral indígena conllevaría una diferenciación entre candidatos indígenas y no indígenas (CANRP, 2019, p. 168). Por otra parte, se hace hincapié en el respeto de las formas propias de elección según los usos, las costumbres y las modalidades propias de la organización indígena interna, lo cual, como sugería una de las entrevistadas, «implica un proceso mayor y tiene que ver con este nivel de articulación orgánica entre las organizaciones indígenas y los territorios» (Entrevistado G) y vendría a resolver esta problemática de ausencia de procedimientos formales y reconocidos que permitan a las comunidades indígenas elegir a sus propios representantes. De todas maneras, para la materialización de dichas propuestas o de otras similares que

se puedan dar en un futuro, seguramente habría que contar con mejores mecanismos de identificación de los pueblos indígenas para determinar qué número de escaños habría de reservarse.

Por otra parte, el desafío se amplía cuando no parece existir un mecanismo ideal para representar a las comunidades nativas y campesinas, y resulta sumamente complejo determinar qué porcentaje de población peruana constituyen los pueblos indígenas. Es por ello que la propuesta del distrito electoral, aunque parece atraer varias sinergias de las organizaciones indígenas, requiere ser evaluada detalladamente en sus circunstancias. Como sugería uno de los entrevistados, en el caso de la implementación del distrito electoral indígena habría que considerar la pertinencia de una consulta a la población para que los ciudadanos puedan determinar libremente si votar en el distrito general o en el indígena:

No es cuestión de decir que somos el 25 % según el censo de 2017, por tanto, el 25 % de población va a formar un distrito electoral paralelo. Sería Inconstitucional, yo, por lo menos, no lo aceptaría, a mí me tienen que consultar dónde yo quiero votar. [...] creo que cada comunidad tendría que ser consultada, y habría que ver cuál es la dinámica interna de cada comunidad, porque los jóvenes podrían decir: «no, yo quiero votar en la otra», o sea, no es fácil. Por eso decía que, viendo el modelo colombiano, el boliviano, el neozelandés, habría que darle valor a cada circunstancia, a cada funcionamiento. (Entrevistado A)

Tabla 2

Proyectos de ley sobre circunscripción electoral indígena

Proyecto	Proponente	Año de presentación	Propuesta
Proyecto 2695/2017-CR	Congreso de la República - Frente Amplio por la Justicia, Vida y Libertad	2018	Distrito electoral especial de afroperuanos con dos escaños
Proyecto 2752/2018-CR	Congreso de la República - Frente Amplio por la Justicia, Vida y Libertad	2018	Distrito electoral especial indígena
Proyecto 2766/2018-CR	Congreso de la República - Frente Amplio por la Justicia, Vida y Libertad	2018	Distrito electoral especial indígena
Proyecto 3423/2018-JNE	Congreso de la República - Nuevo Perú	2018	Representación de la población indígena y afroperuana en el Congreso

Fuente: Congreso de la República en Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (2019, p. 167).

También urge recordar que en el diseño de cualquier mecanismo para promover la participación y la representación de los pueblos indígenas habría que considerar el elemento de género, o, mejor dicho, el entrecruce entre el género y la etnia, pues las mujeres indígenas pueden sufrir y sufren, de hecho, al menos de una doble discriminación: en tanto que indígenas, pero también y, fundamentalmente, como mujeres. Esta doble discriminación aumenta los obstáculos para las mujeres indígenas a la hora de plantear agendas públicas que reflejen y pongan de manifiesto las problemáticas que han de afrontar en tanto mujeres indígenas (Zambrano et al., 2018, p. 17). Así, según Zambrano y Uchuypoma (2015), a pesar de la implementación tanto de la cuota de género como de la cuota indígena, las mujeres indígenas aún siguen encontrando muchas limitaciones para participar en la esfera pública. A su vez, desde la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (2019, p. 393) también se ponía de manifiesto esta realidad y, como ejemplo de ello, se citaban las estadísticas del entonces Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, según las cuales «para las elecciones regionales y municipales 2006 y 2010, la mayor parte de candidatas mujeres se concentró en el tercio inferior de las listas de candidaturas en las elecciones provinciales y en el tercio medio de las listas en las distritales».

b) Mejora de la ubicación en las listas de los candidatos por la cuota y la superación del carácter formal de la cuota indígena

Este problema de representación, tal vez, tenga que ver, al menos en parte, también con otro hecho que se ha ido denunciando en numerosas ocasiones: la ubicación de los candidatos por la cuota indígena en los últimos lugares de las listas electorales de los partidos políticos. Esta ubicación, como es fácil de inferir, ha significado una reducción de las posibilidades de ser elegidos para estos candidatos, incluso cuando pertenecen a las listas ganadoras, pues incluso en una lista ganadora el último lugar en la lista presenta pocas posibilidades de salir electo por la aplicación de la cifra repartidora. Todo este problema de ubicación se conoce ampliamente como «relleno de listas»; es decir, la cuota indígena se ha tomado en muchas ocasiones solo como una obligación externa que hay que cumplir, como mera formalidad, sin que la agenda indígena o la cuestión indígena constituya un elemento importante en las políticas que ofrecen los partidos a sus electores.

Además, también hay que recordar que en estos casos suele suceder que en estos lugares de relleno se ubican candidatos que cumplen con dos o incluso las tres cuotas obligatorias en el país: la indígena, la de género y la cuota joven. Es decir, se buscan y se ubican, por ejemplo, mujeres indígenas menores de 29 años (véanse la Figura 7 y la Figura 8). En este sentido, y si nos mantenemos en la lógica de la cuota indígena en las listas de candidatos, algunos proponen crear, como un paso previo a una reforma más completa y general, un mandato que obligue a los partidos a ubicar a estos candidatos en posiciones expectantes en la lista,²⁸ como, de

²⁸ No obstante, por ejemplo, Margarita Díaz (2012, pp. 86-87) sostiene que tal mandato sería de difícil aplicación, pues en esa misma lógica también se debería aplicarlo en los casos de las cuotas de género

hecho, sucede en otros Estados, como el español (Espino, 2012). Esta ubicación en los últimos lugares de las listas y la discrecionalidad al momento de la inscripción de candidaturas, como ya se ha podido entrever, proporciona una pista sobre el poco impacto que tienen las reivindicaciones de los pueblos indígenas en los partidos políticos nacionales.

Hay absoluta discrecionalidad del personero legal o técnico o de la persona que se encarga de inscribir. Así de simple. Por un mero trámite de cumplir el requisito de que te exigían de que sea de cuota indígena. (Entrevistado F)

Hay algunos líderes que son conocidos aquí pero los ponen al último, o sea, para completar normas, la mayoría hacen eso. [...] Si yo no pongo nada [dinero], solamente me inscriben porque soy indígena y me necesitan para cumplir, pero, de hecho, me tienen que poner último coche o la llanta ya para completar. (Entrevistado H)

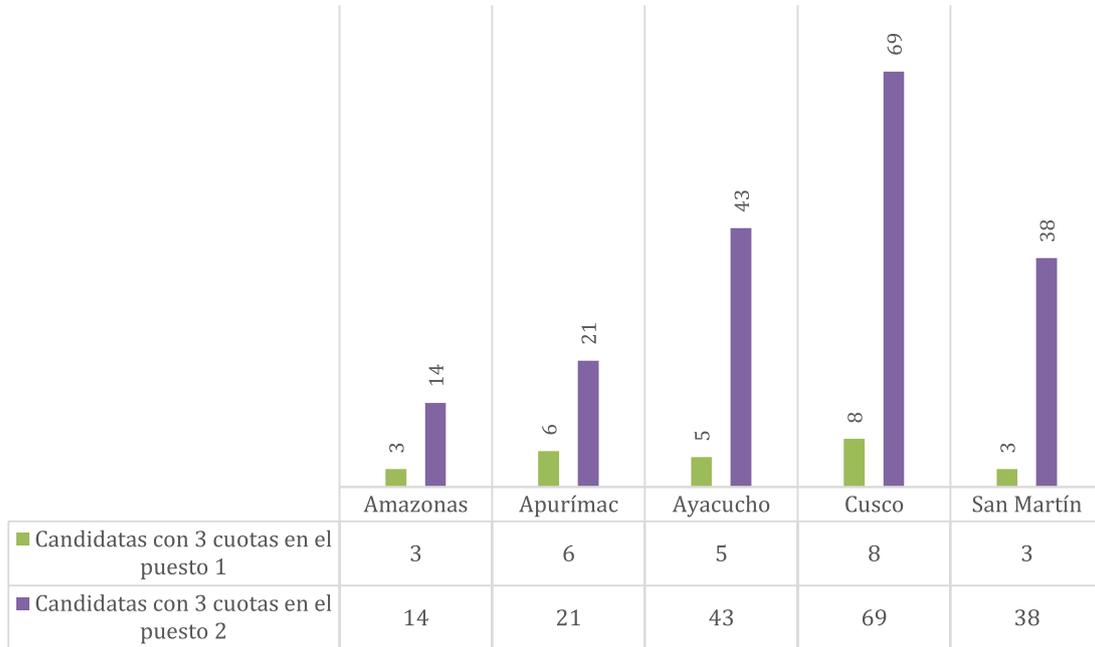
c) La reforma de la cifra repartidora aplicada a las elecciones de nivel regional

La discrecionalidad de quien ubica a los candidatos en las listas, la frecuente ubicación de los candidatos por la cuota indígena en puestos no-expectantes y la aplicación de la cifra repartidora en ausencia del voto preferencial han generado ciertas limitaciones para promover la representación indígena a nivel regional y provincial.

y joven; como consecuencia, ello podría traer una competencia entre las tres cuotas o personificación de las tres cuotas en un solo candidato (mujer indígena menor de 29 años). En este sentido, una de las propuestas para garantizar la representación efectiva de los pueblos indígenas del Perú, según esta autora, podría ser el aseguramiento de cupos o reservas en el Consejo Regional o en las regidurías. Con ello, se eliminaría la cuota indígena, y se impondría una acción afirmativa centrada en cupos o reservas de puestos para los representantes indígenas.

Figura 7

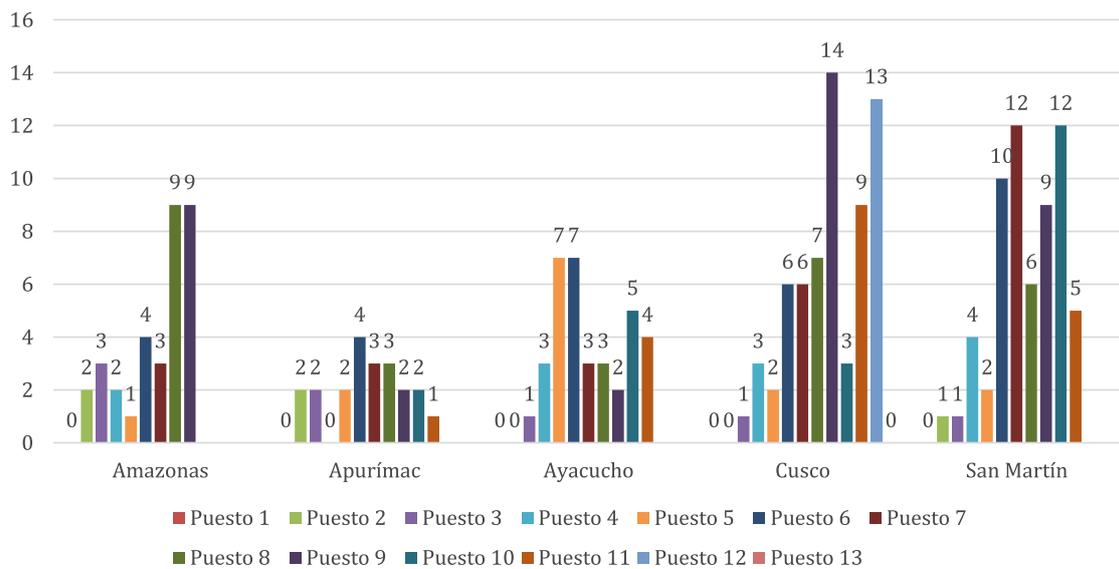
Ubicación de candidatas al Consejo Regional que representan las tres cuotas



Fuente: Jurado Nacional de Elecciones (2020).
Elaboración propia

Figura 8

Ubicación de candidatos en el Concejo Municipal Provincial que representan las tres cuotas



Fuente: Jurado Nacional de Elecciones (2020).
Elaboración propia

La resolución de estas deficiencias obliga también a un estudio pormenorizado sobre el contexto de cada región y provincia en el país debido a las características muy particulares de cada zona. Valga como ejemplo la subrepresentación de las poblaciones andinas rurales en comparación con las poblaciones urbanas, algo de lo que daba cuenta uno de los entrevistados cuando decía lo siguiente:

[...] a lo largo de lo que vamos a ir de acá para adelante es necesario y obligatoriamente debe llegar representantes de los dos: tanto de comunidades urbanas y comunidades indígenas. Si llega solamente uno y la ley no arreglamos. Seguirán llegando los representantes de pueblos urbanos y ¿dónde está entonces ese reconocimiento del que estamos hablando de equidad de género y cuota de comunidades indígenas? Estaría escrito en papel y no se cumpliría, para eso la recomendación sería que la competencia y el conteo de los votos que sea entre los candidatos que se han presentando de pueblos indígenas, uno. Y, también, que la competencia sea entre los candidatos de pueblos urbanos. Así puede llegar con certeza un representante de comunidades indígenas. (Entrevistado 1, Ayacucho)

De hecho, en el ámbito regional se han presentado varios proyectos de ley que buscaban reservar posiciones para estas poblaciones para afrontar este problema de subrepresentación de los pueblos indígenas en los departamentos donde se aplica la cuota nativa (véase la Tabla 3). Uno de nuestros entrevistados ponía lo sucedido con él en Apurímac como un ejemplo de cómo la aplicación de la cifra repartidora, en un contexto en el que predomina la discrecionalidad de quien designa las posiciones de los candidatos en las listas y en el que no se aplica el voto preferencial, perjudica en muchos casos a los candidatos por la cuota indígena. Haciendo una revisión de lo sucedido, este entrevistado se fijó en que a los candidatos por la cuota indígena siempre los ubicaban en el número dos, nunca en el número uno, por lo que estaban en desventaja al tener su partido que duplicar en votos al segundo para que pudieran entrar estos candidatos, lo cual es muy difícil que suceda. Por ello concluía que la cifra repartidora garantiza la representación de minorías en contextos de gran representación como Lima, pero no en otros contextos geográficos del país:

[...] en el caso de Apurímac son dos [los escaños asignados], la cifra repartidora se vuelve tirana, exige que tú dupliques en votación para tener los dos espacios en el congreso. [...] allí hay un detalle muy importante: como partido, lo que manda es votación como partido, tú como persona pudiste haber obtenido muy buena votación, pero si como partido no lograste ocupar el primer o el segundo lugar simplemente no ingresas. (Entrevistado F)

Los proyectos de ley que se presentaron en el 2016 y el 2017 justamente centraban su atención en la corrección de este mecanismo, así que abogaban por una diferenciación entre los indígenas y no indígenas para acceder a los cargos de consejero regional (CANRP, 2019, p. 407), es decir, una diferenciación en la cifra repartidora que garantizara una especie de reserva de escaños para los representantes de los pueblos indígenas.

Tabla 3*Proyectos de ley sobre medidas para la representación indígena en el nivel regional*

Proyecto	Proponente	Año de presentación	Propuesta
Proyecto 0268/2016-CR	Congreso de la República - Frente Amplio por la Justicia, Vida y Libertad	2016	Cálculo diferenciado de cifra repartidora para candidatos indígenas y no indígenas
Proyecto 1670/2016-CR	Congreso de la República - No agrupados	2017	Cálculo diferenciado de cifra repartidora para candidatos indígenas y no indígenas
Proyecto 2098/2017-JNE	Jurado Nacional de Elecciones	2017	Cálculo diferenciado de cifra repartidora para candidatos indígenas y no indígenas

Fuente: Congreso de la República en Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (2019, p. 408).

d) Fortalecimiento de las organizaciones de base indígenas y reconocimiento de sus procedimientos assemblearios y comunitarios

Durante los años que se viene aplicando esta cuota, la agenda indígena sigue sin tener visibilidad en los debates públicos y en las políticas nacionales. Esto implica que las reivindicaciones históricas de los pueblos indígenas sobre sus tierras, los recursos naturales, la conservación de sus usos y costumbres no tengan prioridad a la hora de diseñar y ejecutar políticas públicas. Toda esta falta de visibilidad de la agenda indígena ha ido acompañada con una deficiente relación de diálogo y de construcción de los candidatos elegidos por la cuota indígena con las organizaciones indígenas de base (con la salvedad de algunas excepciones). Como indica Espinosa, «hoy en día, con el sistema de cuotas, todos los partidos tienen la obligación de contar con candidatos indígenas, lo que hace que los electores indígenas repartan sus votos entre sus conocidos con la esperanza de que alguno salga elegido, sin tomar en consideración los lugares que ocupan, la cifra repartidora o los planes de gobierno o ideología del partido por el que votan» (2012, p. 44). De esta manera, la entrada de los candidatos indígenas en las instancias del Gobierno ha supuesto en ocasiones una desvinculación de estos candidatos de las organizaciones indígenas (Cedillo, 2018), que se han visto más fragmentadas durante los últimos procesos electorales debido a las tensiones y rupturas que surgen en su seno a raíz de la participación de algunos de sus miembros en los procesos electorales, pues estos últimos rompen con sus organizaciones, rendidos ante las promesas de ascenso personal que les ofrece la política partidaria (Cedillo, 2018; Jaramillo y Valenzuela, 2019).

Toda esta problemática plantea un reto muy difícil y a largo plazo que tiene que ver no solo con la incorporación de la agenda indígena en las instancias de Gobierno, sino también con el problema de encontrar caminos para fortalecer y consolidar las organizaciones indígenas y sus redes de comunicación. Los candidatos por cuota indígena que están desvinculados de organizaciones de base o que no pueden contar con suficiente apoyo por parte de ellas a raíz de la fragmentación y la debilidad que estas padecen es probable que tengan serias dificultades para promover la agenda indígena en el seno de sus partidos. En el mismo sentido se afirma que una insuficiente articulación entre estas organizaciones, la falta de un trabajo en común y de puesta en marcha de agendas políticas que trascienden los marcos locales y regionales dificulta que las demandas indígenas sean incluidas como parte fundamental de las políticas nacionales del Perú (Comisión Andina de Juristas, 2011).

También este desafío ha sido planteado a lo largo de las entrevistas que se han realizado. Así, desde Apurímac se nos decía que para enfrentar las dificultades que existen al día de hoy en torno a la aplicación de la cuota indígena haría falta fortalecer a las asambleas comunales, que son los órganos encargados de la toma de decisiones al interior de las comunidades, y que los partidos políticos tendrían que respetar (Entrevistado 2, Apurímac). Como ya se había mencionado, hay noticia de algunos casos en los que las organizaciones indígenas sí consiguen efectuar cierta presión sobre los representantes, pero hasta la fecha no es una práctica sistemática en todas las regiones donde se ha aplicado la cuota. El fortalecimiento de las organizaciones indígenas, lógicamente, apunta también a este aumento de su capacidad de ejercer presión y control sobre sus representantes para evitar esa desvinculación o el incumplimiento de los acuerdos establecidos previamente y al reconocimiento formal de sus procedimientos comunales.

Además, también se plantea, en este sentido, la compleja realidad de la frecuente heterogeneidad de los indígenas, sobre todo en la zona andina, que no constituyen un grupo homogéneo y que muchas veces no ligan sus demandas sociales y políticas a unos planteamientos colectivos estrictamente indígenas, sino a las reclamaciones de los demás ciudadanos (Comisión Andina de Juristas, 2011). A pesar de ello, la importancia de las organizaciones indígenas en el fortalecimiento de una cultura de pluralidad y democracia en el país está fuera de cualquier duda. Así, según Chuecas (2007, p. 142), «Las organizaciones indígenas cumplen un rol importante en la construcción de procesos participativos que articulan los mecanismos formales con los mecanismos tradicionales. Una de las tareas específicas de los líderes de los pueblos indígenas es trabajar por el ejercicio de una ciudadanía intercultural como eje fundamental de fortalecer la democracia y la gobernabilidad del país». Junto a eso, este fortalecimiento de las organizaciones indígenas es necesario para aumentar la capacidad de los pueblos indígenas peruanos para defender sus derechos colectivos.

e) Participación indígena en la vida pública a través de organizaciones políticas propias

En sintonía con el reto de fortalecer las organizaciones indígenas y ante un panorama político en el que los partidos nacionales no muestran suficiente interés en plasmar y cristalizar en sus programas las demandas de los pueblos indígenas cabría, tal vez, plantearse un debate sobre las posibilidades de consolidar a largo plazo movimientos y estructuras políticas indígenas propias, con las que se prescindiría de la vía de los partidos nacionales y se llevarían las demandas y agendas indígenas directamente a través de estas organizaciones. Las experiencias en esta dirección en los países vecinos, como Bolivia o Ecuador, son recientes.

Por el momento, los pueblos indígenas participan en el proceso electoral por medio del ingreso en las estructuras de los partidos políticos nacionales o movimientos regionales que, si bien es cierto, sobre todo en el caso de los últimos, recurren en ocasiones a la simbología indígena en sus expresiones, no constituyen organizaciones propiamente indígenas. La complejidad del reto se vuelve más clara si se tiene en cuenta que, hasta la fecha, los partidos políticos peruanos han mostrado poco interés y compromiso real en incorporar la agenda indígena a sus planes de gobierno. De hecho, en este sentido, en la región amazónica, desde la organización indígena AIDSESEP, hace ya años se venía planteando la propuesta de un partido político indígena amazónico (Espinosa, 2014) a través del cual se habría de garantizar la participación política indígena sostenida y consolidada. Por ello, tal vez sería interesante promover la confluencia de las organizaciones sociales indígenas para constituir movimientos políticos específicamente indígenas que superen niveles estrictamente locales.

f) Aclaración y definición de los criterios de identificación de las regiones donde se aplica la cuota

Otro desafío, tal vez más inmediato, constituye un tema igual de complejo que el anterior y que consiste en identificar quién es indígena y en qué zonas se ha de aplicar la cuota, pues hasta ahora, tal y como ponen de manifiesto algunos autores, esta identificación ha supuesto un problema que se ha resuelto de una manera un tanto arbitraria o, al menos, poco clara (Jaramillo y Valenzuela, 2019; Espinosa, 2012). Así, por ejemplo, en el proceso electoral del 2010, dos provincias amazónicas con importantes poblaciones indígenas, Datém del Marañón en Loreto y Purús en Ucayali, no se incluyeron en la aplicación de la cuota indígena (Espinosa, 2012). Este mismo autor sostiene que el JNE no dispone todavía de unos criterios claros y definidos para aplicar esta cuota, lo que conlleva que esta se aplique en provincias distintas cada vez que tiene lugar un proceso electoral. En cuanto a la identificación, en el país, con el grado de complejidad cultural que este representa, rige el principio de autorreconocimiento como indígena, complementado, por cierto, con la exigencia de acreditación por el jefe de la comunidad ante un juez de paz que ha de elaborar una declaración formal (Espino, 2012). Para identificar la conveniencia de la aplicación de la cuota indígena en tal o cual región peruana, el JNE se sirve de la base de datos que viene desarrollando el Ministerio de Cultura.

Todo esto no está exento de problemas, sobre todo en la región andina, donde después de siglos de prácticas discriminatorias el ser considerado indígena ha adquirido una connotación negativa y peyorativa (Comisión Andina de Juristas, 2011). Por este motivo, muchas personas evitan reconocerse a sí mismas como indígenas. En palabras de Jaramillo y Valenzuela, «el problema de quiénes se encuentran en la categoría de indígena o cuáles son las características de estos ciudadanos también responde a factores de discriminación. En muchos casos, estas personas ocultan su identidad por temor a ser discriminados, por lo que su definición desde el Estado central es mucho más complicada» (2019, p. 50). Para estos autores, cabe añadir, de todos los países de la región andina, el Perú es el país donde este autorreconocimiento como indígena se da con menor frecuencia. En general, los representantes de las comunidades indígenas en esta zona del país (a excepción de los aymaras) suelen autoidentificarse como campesinos. Y esta complejidad y confusión terminológica es probable que influyera en que el JNE, a través de la Resolución 254-2010-JNE, estableciera las regiones donde se aplicaba la cuota sin incluir a varias de estas comunidades (Comisión Andina de Juristas, 2011), aunque a lo largo de los siguientes períodos electorales ha ido ampliando las regiones donde cabía aplicar la cuota. Este hecho ha sido confirmado durante la realización de las entrevistas. Así, uno de los entrevistados afirmaba que «[...] era ofensivo para algunos compañeros cuando hablábamos de la cuota indígena, porque muchos no se sienten indígenas. El término “indígena” es despectivo, hay que tener mucho cuidado en la forma en cómo se dirige» (Entrevistado F).

Por otra parte, también cabe mencionar que la aplicación de esta cuota se vuelve problemática en zonas como Apurímac, donde la mayoría abrumadora de la población es «indígena». Así, uno de nuestros entrevistados se lamentaba de que en una región como Apurímac aplicar esta cuota era un contrasentido:

La primera observación que todo el mundo se miraba a la cara y se reía era que en Apurímac el 90 % somos de origen indígena, somos quechua-hablantes, todos, mis abuelos son quechua-hablantes, todos tenemos un origen andino, indígena, cumplimos los requisitos [...]. Entonces era algo absurdo exigir a una región como Apurímac, por ejemplo, que tenga una cuota indígena, pues ¿quién de nosotros va a representar la cuota indígena, si “todos” tenemos este origen indígena? (Entrevistado F)

Evidentemente, este problema, propio sobre todo de la zona andina del país, no tiene una rápida solución, pues eliminar los prejuicios y toda la carga peyorativa y racista que ha estado presente en el Perú a lo largo de los siglos es una tarea vasta y compleja. Solo cuando se consiga cambiar esta dinámica que hasta ahora ha cosificado y congelado el rostro de lo indígena como esencialmente pobre, dependiente e incapaz de adaptarse a la vida en una sociedad moderna y acelerada como lo son las sociedades occidentales, el autorreconocimiento como indígena podrá efectuarse sin mayores problemas.

A más largo plazo, como sostiene la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (2019, p. 168), la elaboración de criterios más adecuados para la identificación de quiénes son indígenas y quiénes podrían apuntar a la creación de «un padrón electoral especial y que sea progresivamente este grupo de ciudadanas y ciudadanos los únicos que puedan elegir y ser elegidos como parte de la representación indígena (en el ámbito nacional y subnacional)».

g) Inserción de la cuota indígena dentro de una apuesta por un desarrollo inclusivo y una cultura de diversidad y pluralidad

En este sentido, y conectando con lo que se estaba diciendo anteriormente, las tradicionales visiones que consideran a los pueblos indígenas mundos esencialmente incompatibles con el proyecto de la sociedad moderna tienen que ser analizadas críticamente. Es decir, se ha de insistir en la idea contraria que expuso Degregori (2003): que muchas tradiciones indígenas también pueden resultar útiles para el desarrollo. Para ello se hace necesario un diálogo intercultural. Hasta ahora, por el contrario, según Alza y Zambrano (2014), la problemática indígena han sido un «asunto incómodo» para la República, sobre todo cuando se ha tratado de cuestiones en torno a las políticas extractivistas, la modernización del Estado y la promoción de la inversión privada. Como señalan estos autores, todas estas políticas se han llevado a cabo sin un enfoque intercultural que tuviera en cuenta las visiones, los intereses y las demandas de los pueblos indígenas peruanos.

A eso hay que añadir que no es que los indígenas solo puedan ser útiles para el desarrollo, como apuntaba Degregori, sino que pueden constituir un piedra angular en el cambio de paradigma del desarrollo: es decir, pasar de un desarrollo excluyente y agresivo hacia los ecosistemas a un modo de desarrollo basado en la sostenibilidad, en la diversidad cultural y en la inclusión de los que hasta ahora están obligados a vivir al margen de él. En estas posiciones, muchas tradiciones indígenas pueden aportar valiosos saberes y prácticas para relacionarse con el entorno mucho más cercanos a este paradigma, hacia el cual, al parecer, se están dirigiendo ya muchas instituciones económicas y políticas, incluidos los Estados, aunque todavía de una manera muy discontinua e insuficiente.

En este sentido, los propios partidos políticos tienen ante sí el reto de asumir la problemática de los pueblos indígenas tanto de la Amazonía como de la región andina en sus programas y visiones del país. Y, de forma general, como apunta Chuecas (2007, p. 143):

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 hombres y las mujeres que constituyen el paisaje multiétnico del país. Esto significa identificar y comprender las diferencias étnicas e incluirlas en un proceso de integración intercultural originalmente peruano.

Sin una cultura de respeto y de promoción de la diversidad y pluralidad existentes en el país, los mecanismos de promoción de la participación y representación política de los pueblos indígenas pueden verse aislados y seriamente limitados.

Por último, hay que subrayar que todas estas limitaciones mencionadas aquí y que hasta ahora se han puesto de manifiesto en las entrevistas para este trabajo como por los estudios que se han consultado y revisado no son solamente limitaciones de la aplicación de la cuota indígena en sí, sino también son reflejos del verdadero alcance aún limitado del espíritu democrático de las instituciones públicas peruanas. Superar estas limitaciones, en este sentido, no solo supondría efectuar una política de inclusión de los pueblos indígenas a la vida pública del país, sino también una profundización sustancial en la democratización de esta esfera pública, que aún tiene que darse. Hasta ahora en el país se muestra una deficiente preocupación por las reclamaciones y las necesidades de los pueblos indígenas, apenas están siendo discutidas y visibilizadas sus demandas de autogobierno, de sus derechos colectivos y sus territorios y de una representación efectiva en todos los ámbitos de la institucionalidad peruana. A pesar de lo que se ha avanzado en materia de inclusión de los pueblos indígenas, el país aún tiene retos que afrontar.

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

En este estudio se había propuesto como objetivo principal analizar los impactos de la aplicación de la cuota indígena tanto en el desarrollo de las organizaciones indígenas como en la promoción y el fortalecimiento de las posibles agendas indígenas. En cuanto a lo primero, se ha hecho un análisis de los procedimientos que existen para elegir a los candidatos por cuota, el rol de las propias organizaciones a la hora de efectuar dicha elección (es decir, si existen procedimientos comunales formalmente reconocidos e institucionalizados para que las organizaciones puedan escoger y elegir a sus candidatos), la vinculación existente entre estos candidatos y las organizaciones de base indígenas y también entre los primeros y los partidos políticos en cuyo seno acaban por entrar.

En cuanto a las agendas, sobre todo se ha prestado atención a lo que se promueve de las demandas indígenas por los candidatos por cuota elegidos, y desde las propias instancias de Gobierno regionales y provinciales. Asimismo, también se ha analizado el interés real o compromiso real que han mostrado los partidos políticos a lo largo de los años de la aplicación de la cuota indígena.

Como resultado de dichos análisis se han evidenciado las aún existentes limitaciones que presenta la cuota para promover de una forma eficaz la participación y representación real de los pueblos indígenas, al igual que la incorporación de sus agendas políticas en las instancias de Gobierno. Como resultado de la primera parte del diagnóstico que se ha realizado, se ha podido llegar a la conclusión de que, en los años de la aplicación de la cuota indígena, la representación indígena está aún débilmente asegurada y promovida, es fragmentada y discontinua: lo mismo que se dan casos en los que las comunidades indígenas consiguen utilizar la cuota, en muchos otros esta no se cumple más que como un mero formalismo que no garantiza la representación política de los pueblos indígenas. En este sentido, en el estudio se ha puesto de manifiesto que en muchas ocasiones los candidatos por la cuota actúan a título personal, sin representar ni tener vínculo sostenido con las organizaciones indígenas. De la misma forma, los requisitos que establece el JNE para acreditar la pertinencia de un candidato a una comunidad originaria o campesina tampoco resultan de mucha ayuda en este sentido: pues aún siendo indígena, un candidato no necesariamente representará o defenderá los intereses de estas comunidades.

Por otra parte, a lo largo de los años de la aplicación de la cuota indígena, las agendas que elaboran y promueven las comunidades y organizaciones indígenas no parecen haberse consolidado en las instancias del Gobierno. En primer lugar, en el país, las organizaciones indígenas aún padecen de cierto grado de fragmentación, y, en distintas regiones, su capacidad de injerencia social puede variar considerablemente. En algunas regiones, estas organizaciones pueden llegar a tener un relativo éxito en la promoción de una demanda particular que atañe a sus poblaciones, pero, en otras, la desvinculación con los candidatos y los partidos políticos limita y obstruye cualquier avance cualitativo en esta dirección.

En segundo lugar, los candidatos por la cuota, al estar muchos de ellos desvinculados de las organizaciones indígenas, no necesariamente las representan, si es que llegan a ser electos. Ello conlleva que en ocasiones tampoco tengan compromiso con las agendas políticas que promueven estas organizaciones. En relación con eso, tampoco los partidos políticos suelen mostrar real interés y comprometerse con esas agendas indígenas: como han denunciado una y otra vez los entrevistados y también los estudiosos de este tema, la cuota se toma dentro de muchos partidos como un mero formalismo que hay que cumplir, por lo cual, de hecho, los candidatos por la cuota ocupan lugares no-expectantes en las listas.

En tercer lugar, también se ha puesto de manifiesto la no pocas veces insuficiente presencia de las demandas de las poblaciones indígenas en las instancias de Gobierno regional y local. Es cierto que ha habido casos en los que, una vez electos, ciertos candidatos sí han establecido contactos con las comunidades indígenas y han promovido alguna demanda específica de estas comunidades, pero, por lo general, en las instancias de Gobierno de nuestro país, la problemática indígena no parece ocupar un lugar que le corresponde. A estas tres limitaciones se suman otras, que han sido rescatadas en este estudio: la frecuente falta de capacitación de los candidatos indígenas en la gestión pública, la ausencia de mecanismos que garanticen la representación indígena en el Congreso de la República, la limitación a los cargos con poco margen de maniobra y la fragmentación de las organizaciones indígenas a consecuencia de las dinámicas propias de las contiendas electorales podrían constituir también una serie de limitaciones que aún han de superarse.

Por lo tanto, a pesar del avance que de por sí constituye la aplicación de la cuota indígena en el Perú, aún se evidencian ciertas limitaciones y deficiencias que impiden profundizar en el carácter democrático de la sociedad y promover la representación real de los pueblos que históricamente han sido desfavorecidos. En el último capítulo de este estudio se han rescatado siete desafíos que afronta el país en lo que concierne a la aplicación de los mecanismos de acción afirmativa para promover la participación y representación de los pueblos originarios y campesinos:

1. Garantizar la representación de las poblaciones indígenas en el seno del Congreso de la República.
2. Evitar el «relleno» de las listas electorales de los partidos con los candidatos que van por la cuota indígena.

3. Superar el carácter meramente formal de la cuota, que repercute negativamente en el compromiso de los partidos nacionales para con las poblaciones originarias y campesinas y deviene en uno de los factores de la persistencia de cierta subrepresentación de los pueblos indígenas en las regiones donde la cuota se aplica.
4. Fortalecer las organizaciones indígenas, lo mismo que su capacidad de incidencia social, y reconocer sus propias prácticas y procedimientos comunales.
5. Diversificar los canales de participación de los pueblos indígenas a través de sus propios movimientos y organizaciones políticas a niveles regional y nacional.
6. Aclarar los criterios de la aplicación de la cuota en algunos territorios y de quién es o no «indígena».
7. Vincular la aplicación de la cuota o cualquiera de los mecanismos de acción afirmativa para los pueblos indígenas a una apuesta decidida desde los distintos actores sociales, políticos y económicos por la pluralidad, la diversidad y el diálogo intercultural.

El objetivo de la cuota, que es promover la participación y la representación indígena, aún presenta espacios de mejora y mayor democratización. Y, por ello, se requieren soluciones a corto y largo plazo que ayuden a instaurar en la sociedad peruana una cultura de diversidad, de respeto a la diferencia y a la convivencia pacífica y enriquecedora entre distintas culturas.

Recomendaciones

En este sentido, se pueden plantear las siguientes recomendaciones para afrontar tales retos:

1. Retomar la discusión, recogida por la Comisión de Alto Nivel de la Reforma Política, sobre la circunscripción especial para los pueblos indígenas y sobre el cálculo diferenciado de la cifra repartidora para candidatos indígenas y no indígenas a nivel regional y provincial.
2. Desarrollar de forma pormenorizada los mecanismos para identificar quiénes son las poblaciones indígenas y qué porcentaje de población constituyen para determinar de la manera más exacta posible el número de escaños que les correspondería a los pueblos indígenas.
3. Promover la confluencia de las organizaciones sociales indígenas para la consolidación de movimientos y partidos políticos específicamente indígenas. En su defecto, una reforma política que promueva un sistema de gobernanza más eficiente y democrático con unos partidos que aseguren una real y efectiva representación de la ciudadanía también se propone para mejorar la representación de los pueblos indígenas en las instancias de Gobierno.

Referencias

- Aguilar, J. (2007). Participación de los pueblos indígenas del Ecuador en la democracia. En Zeledón, C. (Coord.). *Estudios sobre participación político indígena. Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Perú* (pp. 65-84). Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Aguiló Bonet, A. (2013). Democracia y crisis económica en un mundo global. *Anuario CEIPAZ*, n.o 6, pp. 39-60.
- Alza, C. y Zambrano, G. (2014). *Pueblos indígenas y establecimiento de agenda: cambios en la estructura organizacional en el Estado peruano (2000-2011)*. Buenos Aires: CLACSO.
- Aylwin, J. (2014). Los derechos de los pueblos indígenas en América Latina: avances jurídicos y brechas de implementación. En *Derechos humanos de los grupos vulnerables* (pp. 275-300). Barcelona: Red de Derechos Humanos y Educación Superior.
- Balibar, É. (2012). Los dilemas históricos de la democracia y su relevancia contemporánea para la ciudadanía. *Enrahonar*, 48, 9-29.
- Burguete, A. (2008). Gobernar en la diversidad en tiempos del multiculturalismo en América Latina. En X. Leyva et al. (Coords.). *Gobernar en la diversidad: experiencias indígenas desde América Latina. Hacia la investigación de co-labor* (pp. 15-64). México, D. F.: Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Cabrejos, O. (s.f.). ¿Qué lecciones nos dejó la Unidad Indígena del Cuzco? La cuota indígena en el Perú: *cambios en la legislación electoral actual y recomendaciones de acción para aumentar la representatividad de la comunidad indígena*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Cáceres E. (2014). *Democracia participativa y legitimidad democrática en América Latina: lecciones y desafíos para el caso peruano*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.
- Cedillo, R. (2018). Inclusión política indígena en el Perú del siglo XXI. *Apuntes Electorales*, XVII(59). Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6507894>
- Céspedes, R. (2019). *Representación política efectiva en grupos de líderes indígenas del Perú*. (Tesis para optar al grado académico de maestra en Ciencia Política con mención en Gerencia Pública, Universidad Antonio Ruiz

de Montoya, Lima, Perú). Recuperada de http://repositorio.uarm.edu.pe/bitstream/UNIARM/2024/1/C%C3%A9spedes%20Bravo%2C%20Ruth%20Noem%C3%AD_Tesis_Maestr%C3%ADa_2019.pdf

Chuecas, A. (2007). Participación política de los pueblos indígenas en el Perú. En C. Zeledón. *Estudios sobre participación política indígena* (pp. 141-165). San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Comisión Andina de Juristas. (2011). *Lineamientos para una agenda pública en derechos de los pueblos indígenas*. Lima: Comisión Andina de Juristas.

Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política. (2019). *Hacia la democracia del bicentenario*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung.

Cubero, F. (2020). Representatividad de minorías indígenas en América Latina. *Derecho Electoral*, (29), 177-195.

Dávila, J. (2005). *Gobiernos locales y pueblos indígenas*. Lima: Grupo de Trabajo Racimos de Ungurahui. Recuperado de https://www.iwgia.org/images/publications//0321_Peru-Gobiernos_Locales.pdf

Defensoría del Pueblo. (2018). Nota de prensa 282/OCII/DP/2018. Recuperada de <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/08/NP-282-18.pdf>

Degregori, C. (2003). Perú: identidad, nación y diversidad cultural. Recuperado de <https://red.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/biblioteca/110301.pdf>

De Sousa Santos, B. (2003). *La caída del Angelus Novus: ensayos para una nueva teoría social*. Colección en clave de Sur. Bogotá: ILSA.

- (2004). *Democracia de alta intensidad. Apuntes para democratizar la democracia*. La Paz: Unidad de Análisis e Investigación del Área de Educación Ciudadana de la CNE.
- (2007). La reinención del Estado y el Estado plurinacional. *OSAL*, VIII(22), 25-46.
- (2014). *Derechos humanos, democracia y desarrollo*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.

Del Águila, A. y Suito, M. (2012). *Participación electoral indígena y cuota nativa en el Perú. Aportes para el debate*. Lima: Idea Internacional y Jurado Nacional de Elecciones. Recuperado de <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/participacion-electoral-indigena-y-cuota-nativa-en-el-peru.pdf>.

Del Popolo, F. y Reboiras, L. (2014). *Los pueblos indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

- Díaz, M. (2012). La participación electoral indígena: un balance a los retos y posiciones en torno a las propuestas. En A. del Águila y M. Suito (Coords.). *Participación electoral indígena y cuota nativa en el Perú. Aportes para el debate* (pp. 81-89). Lima: Idea Internacional y Jurado Nacional de Elecciones. Recuperado de <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/participacion-electoral-indigena-y-cuota-nativa-en-el-peru.pdf>
- Espino, H. (2012). En torno a la aplicación de la cuota electoral indígena: reflexiones desde la jurisprudencia del Jurado Nacional de Elecciones, procesos 2006-2010. En A. del Águila y M. Suito (Coords.). *Participación electoral indígena y cuota nativa en el Perú. Aportes para el debate* (pp. 73-79). Lima: Idea Internacional y Jurado Nacional de Elecciones. Recuperado de <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/participacion-electoral-indigena-y-cuota-nativa-en-el-peru.pdf>
- Espinosa, O. (2012). El sistema de la cuota electoral indígena en la Amazonía: problemas y limitaciones. En A. del Águila y M. Suito (Coords.). *Participación electoral indígena y cuota nativa en el Perú. Aportes para el debate* (pp. 36-46). Lima: Idea Internacional y Jurado Nacional de Elecciones. Recuperado de <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/participacion-electoral-indigena-y-cuota-nativa-en-el-peru.pdf>
- (2014). Los planes de vida y la política indígena en la Amazonía peruana. *Anthropologica*, XXXII(32), 87-113.
- Fuentes, C. y Sánchez, M. (2018). Asientos reservados para pueblos indígenas. Experiencia comparada. Serie Policy Papers, número 1. Santiago de Chile: Centro de Estudios Interculturales e Indígenas.
- Garibaldi E. (2012). El discreto encanto de la democracia directa en la figura de revocación de mandato. *Acta Republicana*, año 11. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Hernández, R. (2019). Escaños reservados para minorías étnicas. Experiencia extranjera. Santiago de Chile: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Hopenhayn, M. y Bello, A. (2001). Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe. Serie Políticas Sociales, número 47. Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas.
- Huamán, G. (2016). *Segregación política de los pueblos indígenas en Perú*. Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, número 83. Bilbao: Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe. Recuperado de <http://www.deusto-publicaciones.es/deusto/pdfs/cuadernosdcho/cuadernosdcho83.pdf>
- Jaramillo, C. y Valenzuela, M. (2019). *Las cuotas electorales. Un análisis multinivel de los efectos de su aplicación*. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales. Recuperado de <https://www.onpe.gob.pe/modEducacion/Publicaciones/DT-46.pdf>

- Jurado Nacional de Elecciones (2020). Informe. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Lanegra, I. (2012). Los desafíos de la diversidad cultural para la democracia peruana: notas para la discusión. En A. del Águila y M. Suito (Coords.). *Participación electoral indígena y cuota nativa en el Perú. Aportes para el debate* (pp. 63-71). Lima: Idea Internacional y Jurado Nacional de Elecciones. Recuperado de <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/participacion-electoral-indigena-y-cuota-nativa-en-el-peru.pdf>
- Laurent, V. (2002). Movimiento indígena y retos electorales en Colombia: regreso de lo indio para una apuesta nacional. *Revista Colombiana de Antropología*, (38). Recuperado de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0486-65252002000100007
- Licha, I. (Ed.) (2002). *Gerencia social en América Latina: enfoques y experiencias innovadoras*. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Marín, J. (2011). Perú: Estado-nación y sociedad multicultural. *Ciências Sociais Unisinos*, 47(1), 72-84.
- Martínez de Bringas, A. (2003). *Los pueblos indígenas y el discurso de los derechos*. Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, número 24. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Mayorga, F. (2016). La democracia intercultural en América Latina: procesos y desafíos. En N. Trotta, y P. Gentili (Coords.). *América Latina: la democracia en la encrucijada* (pp. 85-99). Buenos Aires: La Página.
- Morales, S. (Coord.). (2010). *Participación de la población indígena amazónica en las elecciones regionales y municipales 2010*. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales. Recuperado de <https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/Participacion%20de%20la%20poblacion%20indigena%20amazonica%20en%20las%20Elecciones%20Regionales%20y%20Municipales%202010.pdf>
- Moreno, M. (2007). La participación política de los pueblos indígenas en Colombia: desafíos y dilemas de la interculturalidad. En C. Zeledón (Coord.). *Estudios sobre participación político indígena. Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Perú* (pp. 65-84). Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Paredes, M. (2015). *Representación política indígena. Un análisis comparativo subnacional*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Quijano, A. (2019). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. *Espacio Abierto. Cuaderno Venezolano de Sociología*, 28(1), 255-301.

Recuperado de <http://revistas.unap.edu.pe/csociologia/index.php/csociologia/article/view/20/20>

- Quispe, M. (2019, 17 de julio). ¿Tienen derecho los pueblos indígenas a la participación política? *La Ley*. Recuperado de <https://laley.pe/art/8256/tienen-derecho-los-pueblos-indigenas-a-la-participacion-politica>
- Ruiz, F. (2004). La construcción de la territorialidad para los grupos étnicos en Colombia. *Revista de la información básica*, 1(2). Recuperado de https://sitios.dane.gov.co/revista_ib/html_r2/articulo7_r2.htm
- Sintomer Y. y Ganuza E. (2011). *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos: investigación sobre las experiencias de presupuesto participativo en Europa*. Ámsterdam: Transnational Institute.
- Sodaro M. (2010). *Política y Ciencia Política*. Madrid: Mc Graw Hill.
- Villanueva, A. (2012). En torno a la representación especial indígena en el Perú: percepción de líderes indígenas y características del modelo peruano. *Debates en Sociología*, (37), 43-76.
- Yrigoyen, R. (2011). El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la descolonización. En C. Rodríguez (Coord.). *El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI* (pp. 139-159). Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Zambrano, G., Bustamante, M. y Jauregui, A. (Redactores). (2018). *Agenda indígena. Mujeres indígenas awajún y wampís. Región Amazonas*. Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Konrad Adenauer Stiftung.
- Zavaleta, M., Gonzáles, J. y Ragas, A. (2017). ¿Son los Andes como la Amazonía? Una explicación a la divergencia geográfica en la efectividad de la cuota indígena. Montevideo: Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Recuperado de <http://www.congresoalacip2017.org/archivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyl7czozNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUIF-VSVZPljtzOjQ6IjlxNzgiO30iO3M6MT0iaCI7czozMjoiZmQ1MTY2OTM2ND-g0Y2U3ODMxNDg3ZDcxM2VIZDgyMzciO30%3D>
- Zegada, C. (2012). Indígenas y mujeres en la democracia electoral: análisis comparado. México, D. F.: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Zeledón, C. (Coord.) (2007). *Estudios sobre participación política indígena*. Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Recuperado de <https://cpalsocial.org/documentos/449.pdf>

José Koechlin Costa

jose.koechlin@uarm.pe

Sociólogo por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Perú). Egresado del Máster Estudios Contemporáneos de América Latina de la Universidad Complutense de Madrid (España). Ha trabajado en el Servicio Jesuita a Migrantes de República Dominicana y Haití. Actualmente es coordinador e investigador en el Instituto Ética y Desarrollo de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya y coordinador del Observatorio Iberoamericano sobre Movilidad Humana, Migraciones y Desarrollo (OBIMID) en la Región Andina. Investiga sobre corrupción, migraciones y participación ciudadana en gobiernos locales.

Lorena Elías Ayay

lorena.elias@uarm.pe

Politóloga por la Universidad Antonio Ruiz de Montoya. Máster en ética aplicada por la Universidad de Deusto y en doctrina social de la Iglesia por Universidad Pontificia de Salamanca. Línea de investigación en el Instituto de Ética y Desarrollo de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya: lucha contra la corrupción e integridad.

Aleh Davydou

aleh.davydou@gmail.com

Licenciado en Lenguas Modernas (mención en Estudios Hispánicos) por la Universidad de Deusto (País Vasco, España). Máster en Éticas aplicadas para la construcción social de la Universidad de Deusto y Máster en Globalización y Desarrollo por la Universidad del País Vasco.

El presente texto tiene por objetivo hacer un análisis de los posibles impactos de la aplicación de la cuota indígena en los pueblos originarios. Parte de dos grandes preguntas: i) ¿la aplicación de la cuota promueve la representación de los pueblos originarios?; ii) ¿qué aspectos en la aplicación de la cuota han favorecido o, al contrario, han limitado la promoción de una posible agenda indígena en las instancias de gobiernos subnacionales?

El estudio se ha desarrollado en cinco regiones cuya característica central es que son territorios con poblaciones indígenas andinas y amazónicas.

ISBN: 978-612-48528-2-4



9 786124 852824