



Maritza Paredes

REPRESENTACIÓN POLÍTICA INDÍGENA

Un análisis comparativo subnacional

REPRESENTACIÓN POLÍTICA INDÍGENA
Un análisis comparativo subnacional

Maritza Paredes

REPRESENTACIÓN POLÍTICA INDÍGENA

Un análisis comparativo subnacional

Perú. Jurado Nacional de Elecciones

**REPRESENTACIÓN POLÍTICA INDÍGENA
UN ANÁLISIS COMPARATIVO SUBNACIONAL**

Maritza Paredes

Primera edición – Lima, 2015

134 págs.

Ciencia Política / Sociología Política / Estudios Electorales / Participación Electoral / Política Indígena
Política subnacional / Institucionalidad / Perú / Cusco / Madre de Dios / Organizaciones sociales de base / Cuota nativa

**REPRESENTACIÓN POLÍTICA INDÍGENA
UN ANÁLISIS COMPARATIVO SUBNACIONAL**

© Maritza Paredes

Primera edición, enero 2015

© IDEA Internacional

SE - 103 34, Estocolmo, Suecia.

Teléfono: (468) 698-3700

info@idea.int

www.idea.int

© Jurado Nacional de Elecciones (JNE)

Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana (DNEF)

Fondo Editorial

Av. Nicolás de Piérola 1070, Lima, Perú

Teléfono: (511) 330-3957

fondoeditorial@jne.gob.pe

www.jne.gob.pe

© Ministerio de Cultura - Perú

Viceministerio de Interculturalidad (VMI)

Av. Javier Prado Este 2465, San Borja, Lima, Perú.

Teléfono: (511) 618-9393

<http://www.cultura.gob.pe/interculturalidad>

Coeditado por:

IEP Instituto de Estudios Peruanos

Horacio Urteaga 694, Lima 11

Teléfono: (511) 332-6194

libreria@iep.org.pe

Este volumen corresponde a la Serie Ideología y Política 44 del IEP

Cuidado de edición: Odín del Pozo y Enrique Hulerig Villegas

Supervisión gráfica: Luis Delgado García

Concepto gráfico y diagramación: Saúl Soria

Corrección de estilo: Sara Mateos

Impresión: 1.500 ejemplares

La presente publicación es independiente de intereses nacionales o políticos específicos y las opiniones expresadas no representan necesariamente los puntos de vista de IDEA Internacional, IEP, JNE y el VMI.

Reservados todos los derechos. Queda prohibida la reproducción total o parcial, por cualquier medio, sin la autorización escrita de los titulares del copyright.

Impreso en Perú

[Nombre de Imprenta]

[Dirección de Imprenta]

[Mail de Imprenta]

Enero de 2015

ISBN: XXX-XXX-XXXX-XX-X

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 201X-XXXXX



MIEMBROS DEL PLENO

Francisco Artemio Távara Córdova
Presidente del JNE

Pedro Gonzalo Chávarry Vallejos
Baldomero Elías Ayvar Carrasco
Carlos Alejandro Cornejo Guerrero
Jorge Armando Rodríguez Vélez

Michell Samaniego Monzón
Secretario General

Luis Miguel Iglesias León
Director Central de Gestión Institucional

Jose Alfredo Pérez Duharte
Director (e) de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad

Milagros Janet Suito Acuña
Directora Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana

ÍNDICE

Lista de siglas-----	11
Capítulo 1. Introducción-----	13
Representación política indígena -----	15
Objetivos, preguntas de investigación y argumento-----	17
Aproximación metodológica-----	21
Capítulo 2. Representación política indígena en el Perú y cuota nativa-----	21
Representación política indígena en el Perú antes de la Constitución de 1979-----	29
Representación política indígena en el Perú después de 1980 -----	34
Política de la cuota nativa-----	40
Capítulo 3. Representación política indígena a escala subnacional -----	49
Diferencias en la calidad de la representación política indígena-----	49
¿Representación política indígena con base social? -----	53
Tipología de los casos-----	57
Capítulo 4. Los casos andinos: las provincias de Espinar y Quispicanchis (Cusco)-----	65
Quispicanchis: representación no sustantiva con cuota nativa-----	66
Espinar: representación sustantiva sin cuota -----	71
Capítulo 5. Los casos de la Amazonía: las provincias del Manu y Tambopata (Madre de Dios)	83
El Manu: representación no sustantiva con cuota nativa-----	86
Tambopata: representación sustantiva con cuota nativa-----	93
Capítulo 6. Conclusiones-----	105
Bibliografía-----	107
Anexos-----	117

PRÓLOGO

Tradicionalmente, la etnicidad tuvo un papel secundario en la política Latinoamericana. Sin embargo, en las últimas décadas, la región ha experimentado una creciente importancia de los pueblos indígenas en el escenario político, especialmente en los países andinos. Estos actores se han mostrado públicamente protagonizando acciones colectivas de protesta, fortaleciendo sus movimientos sociales, participando en elecciones e, incluso, creando sus propios partidos políticos. Por este motivo, han surgido diversos trabajos académicos de gran rigor analítico que han constatado y explicado los alcances de este fenómeno.

En gran medida, uno de los principales aportes de esta literatura ha sido resaltar que la politización de la identidad indígena resulta muy desigual de un país a otro. Las experiencias más notorias son las del Movimiento al Socialismo (MAS) en Bolivia y el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutic (MUPP) en Ecuador debido a la relevancia política alcanzada, pero en otros casos los logros obtenidos han sido magros. En particular, pese al alto porcentaje de población indígena y las reformas institucionales implementadas, en el Perú la politización de la identidad étnica no adquirió la centralidad obtenida en otros países.

Sin embargo, si bien hasta la fecha la política étnica no ha sido relevante en el ámbito nacional, esto no anula su relevancia en espacios subnacionales, por lo que todavía resultaba escasa nuestra comprensión de la dinámica realmente existente. Para llenar estos vacíos en la literatura, la obra de la Dra. Maritza Paredes ha sido fundamental a lo largo de estos años. En diversas publicaciones, Paredes ha demostrado interés en estudiar el caso peruano en profundidad, sin perder de vista una perspectiva comparada y dialogando con trabajos académicos nacionales e internacionales. Gracias a sus trabajos, se ha podido entender mejor los orígenes históricos de la debilidad de los movimientos sociales y las organizaciones políticas indígenas de escala nacional, desafiando teorías que parecían ser

generalizables también a nuestro país; así como demostrar que, pese a esta debilidad, otros fenómenos políticos indican que la identidad indígena en Perú también importa.

Por estos motivos, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y el Vice Ministerio de Interculturalidad (VMI) del Ministerio de Cultura se complacen en presentar el libro *Representación Política Indígena: un análisis comparativo subnacional*. En el presente trabajo, la autora brinda una nueva y significativa contribución a la temática ya que su experiencia se combina con una propuesta analítica original, permitiendo arribar a conclusiones que reconfiguran (una vez más) nuestro modo de entender la política de la etnicidad en el Perú. En esta oportunidad, la riqueza del texto está en reformular la agenda de investigación existente. Parafraseando la fórmula de Donna Lee Van Cott (2005), se puede afirmar que Maritza Paredes no solo ha transitado del estudio “de movimientos a partidos” sino que ha dado un nuevo giro: de los partidos a la representación política indígena. Además, este abordaje conceptual y teórico ha tenido la ventaja de desarrollarse a través de una metodología a nivel subnacional que reconoce las diferencias territorialmente heterogéneas al interior del país. Finalmente, trascendiendo el tema específico, el libro aporta al todavía escaso pero creciente grupo de trabajos sobre política subnacional y debate con las visiones comúnmente aceptadas a nivel nacional sobre la representación en términos generales.

En su rol de promover la democracia en el Perú e impulsar el desarrollo de una institucionalidad intercultural, las tres instituciones agradecemos a la autora por el importante resultado de la investigación encargada que será leída por académicos de diferentes países y estudiantes de ciencias sociales interesados en esta literatura y en seguir con la nueva agenda de investigación, y un público más amplio que desee informarse sobre la política peruana. De la misma manera, el trabajo brinda un aporte para la mejor formulación de políticas públicas y para los debates sobre propuestas de reforma electoral que podrían impulsarse en el futuro. En este sentido, debe resaltarse que el libro posee una trascendencia tanto académica como para los tomadores de decisiones en el país.

Finalmente, se debe destacar la participación del Instituto de Estudios Peruanos (IEP) como coeditor de la publicación, por el interés en el estudio y por permitir que el trabajo fuese sometido a su riguroso proceso de evaluación anónimo, de modo que el uso de su Sello Editorial garantiza la calidad del texto que se pone a disposición.

Patricia Balbuena Palacios
Viceministra de Interculturalidad

Francisco Távara Córdova
Presidente del JNE

Percy Medina Masías
Jefe de Misión para el
Perú - IDEA Internacional

AGRADECIMIENTOS

En el desarrollo de un trabajo académico se requiere diversos aportes de personas e instituciones que hacen posible el resultado final. Ante todo, quiero agradecer a los líderes y dirigentes de las comunidades de Espinar, Quispicanchis, Manu y Tambopata que entrevistamos. Agradezco que nos hayan recibido con gran disposición, brindado su tiempo y otorgado su confianza para llevar a cabo en tan poco tiempo un trabajo de campo extensivo. A ellos toda mi gratitud y admiración por el trabajo que realizan.

Debo agradecer también de manera muy especial al Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y el Vice Ministerio de Interculturalidad (VMI) por el encargo de realizar una consultoría que permitió elaborar la presente investigación. Debo resaltar, sobre todo, lo importante que fue contar con la suficiente autonomía para desarrollar una labor intelectual que se permite ser tanto crítica como constructiva. Específicamente, quiero destacar el trabajo realizado por algunas personas que cumplieron un rol importante dentro de cada una de estas instituciones. En primer lugar, en el VMI, debo agradecer la confianza depositada por la Dra. Patricia Balbuena, Viceministra de Interculturalidad. Asimismo, el rol de enlace que cumplió Mauricio Zavaleta y los valiosos comentarios que brindó a las versiones preliminares.

En IDEA Internacional, Percy Medina, Jefe de Misión para el Perú; Alicia del Águila, Coordinadora del Programa Diálogos Políticos; y Maria Inés Calle, Coordinadora de Publicaciones, brindaron su apoyo en todo momento. Alicia coordinó desde un inicio el encargo de la consultoría y ofreció valiosos comentarios a las versiones preliminares. Por su parte, Percy apoyó en su rol de Alta Dirección y participó como comentarista durante una presentación preliminar del texto en la Feria Internacional del Libro de Lima 2014. Finalmente, Maria Inés cumplió una destacada labor como enlace de su institución, dedicando todo el apoyo posible para el desarrollo de las diversas etapas del proyecto y velando por el cumplimiento de los estándares editoriales de IDEA Internacional.

Por su parte, en el JNE agradezco la confianza depositada por el Dr. Francisco Távara, Presidente del Jurado Nacional de Elecciones. Asimismo, debo destacar el apoyo de la Dra. Milagros Suito, Directora de Educación y Formación Cívica Ciudadana, y el equipo que conforma la unidad orgánica que dirige. En la mencionada dirección, fue un privilegio trabajar con Daniel Encinas, quien no solo fue el motor del proyecto de libro sino un interlocutor de lujo, quién con sus comentarios y sugerencias enriqueció el contenido. Mónica Mauricio colaboró con algunas coordinaciones, Rosa Panizzo realizó los trámites correspondientes al Centro de Documentación y, de manera especial, Saúl Soria se encargó del concepto gráfico del texto y Elena Jaimes realizó todas las gestiones para tener a disposición los recursos necesarios y cumplir con los plazos establecidos. Asimismo, Noelia Chávez y Carla Cueva también colaboraron en diversas etapas con las coordinaciones y gestiones para culminar la publicación. Por su parte, Antonio Crespo brindó un importante apoyo como Director del Fondo Editorial del JNE; mientras que Enrique Hulerig, como Responsable de Edición, y Luis Delgado García, como Supervisor Gráfico facilitaron los cuidados de edición y los procedimientos administrativos correspondientes al JNE.

Mi agradecimiento al Instituto de Estudios Peruanos (IEP) por sumarse a la investigación en el rol de coedición. En especial, a la Dra. Roxana Barrantes, Directora General; Patricia Ames, Directora de Investigaciones, y Ludwing Huber, Director de Publicaciones, quienes mostraron entusiasmo por el proyecto en cuanto fue presentado y brindaron las facilidades necesarias para que ingresara al proceso de evaluación. Asimismo, mi agradecimiento a un evaluador anónimo que realizó fundamentales comentarios que permitieron mejorar versiones previas del libro aunque el texto final probablemente no le haga total justicia. Por su parte, Odín del Pozo, Responsable de Edición del Área de Publicaciones, facilitó los cuidados de edición y los procedimientos administrativos correspondientes al IEP; mientras que Sara Mateos se encargó de la corrección de estilo.

Por último, agradezco a Diana Chamán por la calidad de su trabajo y el entusiasmo durante el recojo de información para esta investigación, y a Lorena De la Puente porque de principio a fin brindó un apoyo profesional de calidad excepcional al proyecto, tanto en el trabajo de campo, como en la elaboración del texto. Todas estas personas han contribuido a hacer de este libro un mejor producto. No obstante, seguro quedan varios errores y omisiones que son de mi entera responsabilidad.

LISTA DE SIGLAS

ACCA	Asociación para la Conservación de la Cuenca Amazónica
AFIMAD	Asociación Forestal Indígena Madre de Dios
AIDER	Asociación para la Investigación y Desarrollo Integral
AIDSESP	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana
AUPE	Asociación de Urbanizaciones Populares y Pueblos Jóvenes de Espinar
CCP	Confederación Campesina del Perú
CNA	Confederación Nacional Agraria
CODEPE	Consejo de Desarrollo de la Provincia de Espinar
COHAR	Consejo Harakmbut
COHARYIMA	Consejo HarakmbutYine Machiguenga
COINBAMAD	Consejo Indígena del Bajo Madre de Dios
CONACAMI	Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería
CONAP	Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú
COPPIP	Conferencia Permanente de los Pueblos Indígenas del Perú
FARTAC	Federación Agraria Revolucionaria Túpac Amaru
FDCC	Federación Departamental Campesina del Cusco
FENAMAD	Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes
FICAE	Federación Intercomunal de Campesinos de la Provincia de Espinar
FUCAE	Federación Única de Campesinos de Espinar
FUDIE	Frente Único de Defensa de los Intereses de Espinar
INDEPA	Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afro-peruanos
MINKA	Movimiento de Integración K'ana
RRCC	Rondas campesinas

CAPÍTULO 1

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este libro es contribuir a la discusión de un aspecto específico de la participación política indígena: la representación política local de esta población. Nos interesa también entender cómo algunos diseños institucionales, como la cuota electoral de las comunidades nativas y pueblos originarios (en adelante, cuota nativa), interactúan con la dinámica de representación política indígena a escala subnacional. En particular, analizamos el ámbito provincial porque en él existe una alta confluencia de actores y organizaciones operando en las esferas política y social.

La creciente representación política de la población indígena en Latinoamérica es uno de los fenómenos más novedosos del proceso de democratización que empezó en los años noventa. Nuevas plataformas políticas étnicas emergieron del progresivo fortalecimiento de movimientos sociales indígenas que trascendieron las esferas comunales e incluso nacionales (Brisk 2000, Albó 2008, Yashar 2005). Sin embargo, tanto el grado como la calidad de esta representación han tenido características específicas en cada nación. En países como Ecuador o Bolivia ha existido una creciente representación política indígena, tanto en el ámbito nacional como en el local, a través de la formación de partidos políticos étnicos, como el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik – Nuevo País en Ecuador o el Movimiento al Socialismo (MAS) en Bolivia. En ambos países, la representación indígena ha progresado a través de la convergencia de diversas organizaciones sociales que aprovecharon el debilitamiento de los partidos tradicionales y organizaciones hegemónicas en la década del noventa (Van Cott 2005), y crearon coaliciones políticas étnicas inclusivas, que han buscado también atraer el apoyo electoral de la población no indígena (Madrid 2012). En el Perú, en cambio, esto no ha ocurrido ni en el ámbito nacional ni en el local,¹ y la representación política indígena es aún débil (Pinedo

¹ Existe un buen número de estudios sobre política indígena en el ámbito local. Entre los consultados se encuentran Durand (2006); Pajuelo (2004, 2006); Albó (1991); Degregori (1993, 1999); y Paredes (2008b).

2013). Esta excepcionalidad ha sido materia de un largo e intenso debate en la literatura.²

Hoy en día, sin embargo, se empiezan a registrar en el país algunas experiencias de representación política a escala local. Esto va configurando un paisaje diverso de representación indígena subnacional que requerimos entender mejor. En las últimas elecciones se comienza a notar la emergencia de algunas autoridades indígenas en el ámbito local y, en general, candidaturas indígenas que aspiran a un lugar de representación en la política local. De acuerdo con la información del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), 438 miembros de comunidades nativas y campesinas se inscribieron como candidatos en los comicios del 2010 y 34 fueron elegidos. Existen trabajos importantes que discuten las características y el alcance de este proceso de representación. Espinoza & Lastra (2011) analizan las limitaciones de la participación electoral indígena en la Amazonía, mientras que Aragón (2012) estudia las orientaciones políticas de la población indígena a través del análisis de encuestas de opinión. Este último autor indica que si bien existen indicios de un perfil específico en el caso del electorado indígena, esta población no necesariamente rechaza más que la no indígena los mecanismos de participación electoral. Más bien, al igual que Espinoza y Lastra (2011), Aragón resalta la importancia de la información y de los recursos sociales (redes familiares y organizaciones de base) en las decisiones políticas de este sector de la población.

Considerando esta situación, nos propusimos explorar la realidad local de la representación política indígena y preguntarnos cuándo esta es posible. La finalidad de este libro es contribuir a entender mejor cuál es la calidad de esta representación en el ámbito local, en qué contextos ella ayuda o no a canalizar una agenda programática de los pueblos indígenas, y de qué manera algunos diseños institucionales, como la cuota nativa, interactúan con esta dinámica de representación a escala subnacional. Para responder a estas preguntas se diseñó un estudio de casos comparativo subnacional. Se seleccionaron cuatro provincias, dos en la región de Cusco y dos en la de Madre de Dios. Cada una de ellas presentaba matices significativos en

2 Para explicar la falta de formación de partidos indígenas sobre la base del movimiento indígena en el Perú, los autores suelen señalar la violencia política de los años ochenta y la influencia de la izquierda en las organizaciones de base de las comunidades andinas (Yashar 2005, Van Cott 2005, Degregori 1998, Tanaka 2003, Paredes 2010 y 2011).

términos de representación política indígena. Explicaremos esta selección con más detalle en la sección metodológica. Este primer capítulo se divide en tres secciones. La primera desarrolla cómo concebimos conceptualmente el estudio de la representación política indígena local; la segunda plantea los objetivos y preguntas de la investigación y expone nuestro argumento; finalmente, en la tercera sección se presenta la metodología.

Representación política indígena

Se entiende por representación política a la relación que se establece en un contexto democrático entre el electorado y sus candidatos para desarrollar políticas (Przeworski et ál. 1999, Kitschelt et ál. 2009). El sistema electoral, en ese sentido, es un punto de partida crucial en el proceso de representación política (Lijphart 1994: 1). En una democracia, es a través de las reglas electorales que los ciudadanos pueden expresar sus preferencias políticas y “convertir votos en escaños [...] o en cargos de gobierno [...]” (Nohlen 2004: 9-10). Obviamente, para ello se debe garantizar un proceso electoral democrático y justo.³ La literatura ha mostrado la importancia de ciertos tipos de instituciones electorales en permitir o constreñir el desarrollo de diversos fenómenos políticos, entre ellos el de la representación política (Lijphart 1994, Sartori y Morlino 1994).⁴

Esto no es diferente cuando se trata de la representación política de grupos minoritarios o en situación de desventaja, como los pueblos indígenas.⁵ Las cuotas electorales, como la nativa, forman parte de un tipo de instituciones electorales que actúan directamente sobre la representación política. Sin embargo, es necesario entender mejor cómo estas institucio-

3 Bajo una democracia, las elecciones deben cumplir con las características de ser libres y limpias (O'Donnell 2007), y este criterio debe complementarse con el sufragio universal, la amplia protección de derechos políticos y libertades civiles, y la ausencia de un “poder bajo la sombra” (como los militares o un cuerpo religioso) que actúe con facultades de veto (Mainwaring, Brinks y Pérez-Liñán 2005). En términos generales, entonces, esto también implica que la contienda electoral debe ser justa, en el sentido de que el “campo de juego” no puede estar inclinado a favor del gobernante de turno (Levitsky y Way 2010).

4 En el ámbito mundial proliferaron los trabajos que postulaban que determinados diseños institucionales (particularmente, los sistemas de gobierno presidencialistas o parlamentaristas) permitirían la consolidación democrática, así como las réplicas que consideraban que otros factores también tenían un efecto importante (Linz 1994, Mainwaring y Scully 1995, Przeworski 1998, Mainwaring y Shugart 1997).

5 Este tipo de estrategias busca superar inequidades históricamente arraigadas. La inequidad étnica tiene en su base prácticas de discriminación muy asentadas. Estos procesos establecen condiciones de inequidad sobre la base de la identidad étnica (con ello, sus prácticas culturales, costumbres y usos) (Thorp y Paredes 2011).

nes de afirmación positiva electoral interactúan con el contexto histórico, social y cultural donde se las aplica. La conocida cláusula de Nohlen, que señala que “el contexto también importa”, nos inspira a estudiar la representación política indígena en el Perú subnacional.

La representación política de los grupos minoritarios o con desventajas históricas, como los indígenas, plantea un debate teórico en las ciencias sociales y práctico en el diseño de las instituciones electorales. En términos teóricos, el sistema de cuotas para estos grupos se sostiene en el principio de representación *proporcional* y no en el de representación por *mayoría*. Este último buscaría principalmente la gobernabilidad basada en un “gobierno de partido o de coalición”, mientras que el principio de representación proporcional busca que el resultado electoral reproduzca “las fuerzas sociales y los grupos políticos existentes en la población”, entre ellos los minoritarios o en situación de desventaja (Nohlen 2004). En términos prácticos, existen una serie de elementos técnicos que hacen posible esta representación: las circunscripciones electorales, las formas de la candidatura y la votación, la conversión de votos en escaños.⁶ Todos estos elementos hacen que la representación formal dependa de sistemas electorales que son muy complejos y que, a su vez, sus efectos en la política estén subordinados a la combinación de todos ellos. Por ejemplo, en el caso de la cuota nativa en el Perú, algunas de las discusiones pendientes son si esta se debe aplicar a las listas de candidatos (como se hace ahora) o a los escaños, y si se debe regular o no el orden de aparición del candidato indígena en la lista del partido para reducir el fenómeno del “relleno” por el cual se lo coloca al final de la lista, lo que le resta posibilidades de ser elegido.⁷

El foco de esta investigación es entender qué elementos explican la diferencia en la calidad de la representación política indígena local y cómo

6 Las circunscripciones electorales son aquel conjunto de electores que conforman la base para que sus votos se repartan entre un número determinado de cargos (Tuesta 2005). Por su parte, las formas de la candidatura y, por tanto, de la votación, se refieren a la distinción básica entre candidatura individual y candidatura en lista. Asimismo, entre las candidaturas en lista se distingue entre la lista bloqueada, la lista cerrada y no bloqueada, y la lista abierta (Nohlen 2004). Finalmente figura “la fórmula o regla de decisión, es decir, el método según el cual se decide quiénes son los vencedores y los vencidos en una elección” (Nohlen 2004). Se puede distinguir a grandes rasgos entre fórmulas mayoritarias (que exigen lograr una mayoría relativa o absoluta para la adjudicación de cargos) y fórmulas proporcionales (que implican la adjudicación de escaños según la proporción de votos obtenidos).

7 Ver Espinoza y Lastra (2011).

ella puede facilitar la canalización de demandas de la población indígena a través del sistema político. Este tema nos lleva a tomar en cuenta la distinción que propone Franceschet (2008) entre dos dimensiones de la representación política: la dimensión *descriptiva* y la *sustantiva*. La representación *descriptiva* se refiere a la presencia de miembros de un grupo social específico (como mujeres, indígenas o jóvenes) en una entidad de representación (por ejemplo, el Poder Legislativo o el concejo municipal), presencia que mejora cuanto más se acerca la proporción de este grupo en esos organismos a su proporción real en la población. La representación *sustantiva*, por otro lado, alude a la promoción de los intereses y demandas de estos grupos en el proceso de decisiones públicas. En ese sentido, la representación política de los indígenas sería de mayor calidad cuanto más temas importantes para ellos ingresaran a la agenda de gobierno y fueran eventualmente incorporados en las políticas públicas. En esta lógica, la representación política es entendida como una estructura que permite la canalización de demandas y dinámicas de toma de decisiones (Powell Jr. 2004), y no solo como una representación nominal. En conclusión, en esta investigación estamos interesados en analizar qué elementos están asociados a una representación política indígena sustantiva en el ámbito local.

Objetivos, preguntas de investigación y argumento

El objetivo central de este libro es entender las diferentes dinámicas de representación política indígena en el ámbito local y de qué elementos depende su calidad (que sea sustantiva o no). Asimismo, nos propusimos analizar cómo estas dinámicas interactúan con algunos diseños de acción afirmativa electoral, como la cuota nativa. La política de cuotas se incorporó en el sistema electoral peruano en el año 2002. La legislación incluyó entonces la exigencia de que las listas para elecciones regionales y municipales (estas últimas, solo en el ámbito provincial) en las zonas del país con población mayoritariamente indígena,⁸ incorporaran al menos 15% de candidaturas indígenas, además de las cuotas de género y de jóvenes (un mínimo de 30% y 15%, respectivamente) que se aplican en todas las

8 Como se detallará más adelante, las zonas de aplicación de esta cuota han sido sujetas a constante crítica y debate, así como a modificaciones por parte del ente rector (el Jurado Nacional de Elecciones).

circunscripciones del Perú.⁹ Nos interesa entender las consecuencias de un formato institucional formal como el de las cuotas en las “estructuras” de representación política, pero entendidas como canalización de demandas y toma de decisiones (Powell Jr. 2004).

Planteado este objetivo, la investigación se inició con una hipótesis bastante pesimista. En general, cuando se trata de una representación política sustantiva, la literatura ha puesto el énfasis en el rol de los partidos políticos porque se asume que estos ofrecen una representación programática. Es decir, una representación de calidad o sustantiva como la que estamos buscando explicar debería estar mediada por el rol programático de los partidos políticos.¹⁰ Ello nos podría llevar a pensar, entonces, que no es necesaria una aproximación empírica para cumplir con el objetivo trazado. Se podría suponer que en un contexto como el peruano, con una escasa institucionalización de los partidos políticos y un rol muy débil del regidor en el ámbito local,¹¹ la construcción de una representación política indígena sustantiva es casi impensable. Más aún, los estudios sobre la cuota nativa ya nos indican sus consecuencias perversas. Por un lado, los partidos tienden a “rellenar” los últimos puestos de sus listas con candidatos indígenas, quienes no tienen posibilidades de ser elegidos o no representan el interés colectivo de sus comunidades. Por otro lado, la cuota nativa fomenta la competencia entre candidatos indígenas que figuran en diferentes listas de partidos (con o sin agenda indígena), fraccionando el voto del electorado indígena y muchas veces ocasionando divisiones en las organizaciones de base (Espinoza 2012).

Sin embargo, los estudiosos de América Latina han ido demostrando la necesidad de entender los vínculos de representación que se construyen que no son programáticos y que tampoco se encuentran mediados por partidos políticos (Luna 2007). Se pueden así observar diferentes vínculos

⁹ Resolución 123-2006-JNE.

¹⁰ Como señalara E.E. Schattschneir, numerosas teorías han considerado que la democracia es “impensable” sin partidos políticos. Por ese motivo, tal como indican Levitsky y Cameron (2003), muchos académicos que han estudiado los partidos políticos en América Latina mencionan que tienen un efecto en el logro (Corrales 2001), funcionamiento (Mainwaring y Scully 1995, Mainwaring 1999) y estabilidad (Gibson 1996, McGuire 1997) de la democracia. Sin embargo, el Perú es un caso emblemático de “democracia sin partidos” (Levitsky y Way 2003, Tanaka 2005, Crabtree 2011), que “continuará siendo precaria hasta el momento en que adquiera el fortalecimiento institucional que solo partidos políticos enraizados pueden ofrecer” (Crabtree 2011: 360).

¹¹ Su función es fundamentalmente fiscalizadora, pero sin muchos “dientes” legales para ejercerla.

de representación, unos de mayor calidad que otros, en sistemas partidarios tanto institucionalizados como incipientes. Incluso en países con altos niveles de institucionalización partidaria pueden convivir sistemas de clientelismo consisten en los que predominan los vínculos programáticos, y el voto por uno u otro candidato no siempre se funda en elementos racionales-políticos. El vínculo puede ser expresivo (basado en la identidad con el partido) o instrumental (basado en las promesas particulares del partido) —Kitschelt et ál. 2009. Por ejemplo, cuando hablamos de que en el Perú, tanto en las elecciones presidenciales como en las municipales, los candidatos apelan exitosamente a elementos indígenas sin un mayor compromiso programático, lo que está ocurriendo es una vinculación de representación expresiva o nominal, donde el hecho de recurrir a la raza, etnicidad, religión, lenguaje, género u origen inspira la decisión de los votantes (Kitschelt et ál. 2009).

La pregunta clave para nosotros, sin embargo, es si podemos esperar experiencias de representación política indígena sustantiva y no solo nominal, en un contexto de incipiente institucionalización partidaria. Una primera exploración de la representación política indígena en el ámbito local nos llevó a constatar que la realidad podía ser más diversa y compleja que lo que imaginábamos inicialmente. Decidimos, entonces, que el objetivo de la investigación no fuera “aplanar el piso”. Es decir, reconocer la tendencia de una débil representación indígena tanto a escala nacional como local, y proponer la debilidad de los partidos políticos como la explicación de esta situación. Por el contrario, esta investigación presentaba la oportunidad de entender mejor los matices de una dinámica subnacional que es compleja y de la cual se ha escrito todavía poco. Así, nos interesaba encontrar casos que presentaran diferentes niveles de representación política indígena para plantearnos las siguientes preguntas empíricas: ¿por qué en un mismo contexto regional algunas provincias logran una mejor calidad de representación que otras?; ¿por qué los “efectos perversos” previstos por la literatura sobre las cuotas electorales son más notorios en algunas provincias que en otras?; ¿a qué se debe el contraste entre provincias que logran avanzar hacia modelos de representación indígena y otras que mantienen sus patrones tradicionales?; ¿qué explica estas diferencias?

El objetivo general de esta investigación es, entonces, abordar de manera exploratoria la diversidad que encontrábamos. El objetivo específico es tratar de entender y explicar los patrones de diferencias que hallábamos. De esta manera, nos interesa responder qué elementos contribuyen a crear vínculos sustantivos de representación política indígena en el ámbito subnacional en un contexto generalizado de debilidad partidaria, y qué determina que esta representación se construya en ciertos casos y en otros no, incluso en una misma región. En suma, queremos explicar cómo en el contexto peruano, con una institucionalidad partidaria muy débil, surgen vínculos sustantivos de representación indígena en algunas provincias y por qué no ocurre lo mismo en otras.

Luna (2007) ya señala que en ciertos casos se crea un tipo de representación sustantiva que no es esperada por la literatura, dada la inexistencia de partidos institucionalizados. Esta representación emerge de movimientos sociales fuertes sobre la base de clivajes importantes (étnicos, de clase, etc.) (Luna 2007: 420). La importancia de la organización social para proveer de recursos humanos y materiales fundamentales a organizaciones políticas incipientes ya ha sido postulada por otros autores (Kalyvas 1996, Keck 1992, Mainwaring y Scully 1995, Madrid 2012). Así, en América Latina, las organizaciones políticas que se fundaron en Ecuador y Bolivia recibieron un apoyo crucial de los dinámicos movimientos indígenas de ambos países (Andolina 1999, Collins 2006, Marenghi y Alcántara Sáez 2007, Van Cott 2005, Madrid 2012). Madrid también sostiene que estos movimientos tuvieron un rol decisivo en la formación de partidos como el MAS y Pachakutik. Los movimientos indígenas han aportado una variedad de recursos a las campañas electorales, incluidos líderes, candidatos y recursos materiales. Nuestra investigación llega a conclusiones similares: las organizaciones sociales de base son cruciales para la construcción de una representación política indígena sustantiva. Fundar un partido político es costoso, y eso debería llevar a las organizaciones a aliarse a los partidos ya existentes. Sin embargo, en un contexto de debilidad institucional y de desconfianza en los partidos políticos, son las poblaciones indígenas con mayor organización social las que cuentan con más recursos para construir plataformas con una representación política relativamente mejor. No obstante, la organización social local no solo contribuye a un mejor desempeño en el terreno electoral. Nuestra investigación nos permite sugerir que

la articulación social de base es también fundamental para mejorar la calidad de la representación política indígena luego de las elecciones.

Aproximación metodológica

En este texto se busca explicar la representación política indígena en términos cualitativos, siguiendo un diseño comparativo subnacional. Se pretende saber por qué esta representación es sustantiva en ciertos casos y solo nominal en otros, aun en contextos similares. Se diseñó para ello una aproximación metodológica de estudio comparativo subnacional de casos. La comparación de casos subnacionales implica el análisis de un número pequeño de casos en los cuales se intenta controlar a escala subnacional procesos importantes que han sido comunes a ellos (Snyder 2001). El diseño de los tipos de casos a comparar se realizó a partir de lo que John Stuart Mill denominó “método de la diferencia”.¹² Según esta estrategia de selección de casos, las unidades de análisis (los casos) pueden tener una historia, cultura y trayectoria muy similares, pero aun siendo así, los efectos (resultados) del fenómeno que se quiere estudiar (en este caso, la representación política indígena) resultan ser muy desiguales. Es decir, pese a sus similitudes, los casos son diferentes en la variable que es objeto de análisis (la variable dependiente).

La finalidad de contrastar estos casos en lo que respecta a la variable dependiente es mostrar la robustez de una relación entre esta variable (la representación política indígena en el ámbito provincial) y las variables independientes. Si la mayoría de variables independientes son razonablemente similares, averiguar cuál es el *mecanismo* causal que explica la diferencia.¹³ Estos mecanismos son procesos sociales en los que un conjunto de condiciones sociales, restricciones o circunstancias se combinan para

12 Adam Przeworski y Henry Teune (1970) rebautizaron este diseño como el “diseño de los casos más similares” (Pérez-Liñan 2007).

13 Los mecanismos causales se han definido de muchas maneras, pero creemos que la siguiente definición tiene todos los componentes: “son procesos sociales concretos en los que un conjunto de condiciones sociales, restricciones o circunstancias se combinan para lograr un determinado resultado” (Little 2005). Otras definiciones relacionadas son similares: “procesos físicos, sociales, psicológicos o, en última instancia no observables, a través de los cuales los agentes con capacidades causales operan, pero solo en contextos o condiciones específicas, para transferir la energía, la información, o materia a otras entidades” (George y Bennett 2005). Otros autores señalan que “los mecanismos son una clase delimitada de acontecimientos que alteran las relaciones entre un número especificado de elementos en formas idénticas o muy similares a lo largo de una variedad de situaciones” (McAdam, Tarrow y Tilly 2004). Finalmente, hay quienes sostienen que los mecanismos son construcciones analíticas que proporcionan enlaces hipotéticos entre eventos observables (Hedstrom y Swedberg 1998).

lograr un determinado resultado (Little 2005). Los estudios comparativos subnacionales no son experimentos. El control es cualitativo y ello significa que si bien el método tiene dificultades para generalizar (validez externa), el estudio puede aspirar al alto grado de validez interna que ofrece la profundidad histórica y el conocimiento en detalle de cada caso. Al mostrar que las relaciones observadas se mantienen en un rango de contraste, el análisis de las hipótesis de la investigación tiene un mejor sustento y capacidad de ayudar a construir y refinar la teoría (Ragin 1997).

A continuación explicaremos cómo se trazó la estrategia de análisis a través del diseño de casos “tipo”, y cómo y con qué criterios adicionales se eligieron los casos específicos. Finalmente, expondremos la planificación del trabajo de campo, así como las estrategias de recojo de información.

Diseño de los tipos de casos a comparar

Nuestro diseño consistió en encontrar pares de casos (provincias) que ilustraran dos realidades muy diferentes con respecto a la variable dependiente “representación política indígena”, en un contexto general más o menos parecido: un par en el área andina y otro par en el área amazónica. Fue importante diferenciar ambas áreas, porque su trayectoria histórica, política y cultural es particular. Por ejemplo, en el Cusco se cuenta con un movimiento campesino indígena que se remonta a los años setenta —vinculado a la lucha por la tierra—, y con una importante presencia de rondas campesinas desde la década del ochenta (Pajuelo 2006). En Madre de Dios, en cambio, la tradición organizativa de los pueblos indígenas se enmarca en la historia de la principal organización provincial indígena, la Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes – FENAMAD (Werthemann 2012).

Para aprovechar un mayor nivel de control, decidimos buscar provincias donde sospechábamos que había un fuerte contraste en términos de representación sustantiva o programática. Hipotéticamente, nos planteábamos encontrar también un diferente grado de instrumentalización de la cuota nativa. De este modo, las diferencias en la representación polí-

tica indígena en contextos similares (una misma región, fuera esta andina o amazónica) permitían sugerir que ellas no dependían de las características regionales, sino de condiciones particulares (mecanismos).

Tabla 1. Casos con relación a la variable dependiente: representación política indígena en el ámbito provincial

	Representación política indígena en el ámbito provincial	
Región amazónica (A)	Provincia de la región A con representación sustantiva	Provincia de la región A con representación no sustantiva
Región andina (B)	Provincia de la región B con representación sustantiva	Provincia de la región B con representación no sustantiva

Fuente: elaboración propia.

Selección de casos específicos e hipótesis operativas

Para la selección de casos específicos, se construyó una base de datos que contenía todas las provincias del Perú con población considerada indígena (campesina o nativa). Elegimos el ámbito provincial, porque es donde se registra una mayor dinámica política, de la que participan tanto organizaciones indígenas como de la sociedad civil y del Estado.

Para la selección final de las provincias, se tomaron en cuenta tres variables que garantizaban que pudiéramos estudiar las variaciones existentes en cuanto a representación política indígena. Las tres variables consideradas fueron: (1) que por lo menos existiera un regidor o regidora indígena en la municipalidad provincial; (2) que se hubiera aplicado la cuota nativa; y (3) que hubiera presencia de población indígena. Para operar estas variables, se usaron los siguientes indicadores y fuentes: proporción de población indígena (lengua materna, INEI 2007)¹⁴ y de población registrada en comunidades nativas (OREC 2013);¹⁵ presencia de autoridades indígenas provinciales (alcaldes y regidores; Infogob 2010); y aplicación de la cuota nativa (JNE 2010).

14 XI Censo Nacional de Población y Vivienda 2007; II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía 2007.

15 Disponible en: <<http://www.reniec.gob.pe/portal/homeDepartamento.htm>>.

En cuanto al área andina, se tuvo que partir obligatoriamente de Quispicanchis, en el Cusco, pues es la única provincia andina en el ámbito nacional donde se ha aplicado la cuota nativa. Sin embargo, dado que queríamos entender en qué medida el clivaje étnico y el nivel de organización pueden ayudar a crear una representación política indígena sustantiva, se hizo una excepción en lo que respecta a las tres variables establecidas para seleccionar a las provincias, y se eligió como contraparte de Quispicanchis a la provincia de Espinar, en la que se cuenta con un número significativo de autoridades indígenas y un municipio con una agenda indígena importante. Además, Espinar comparte con Quispicanchis una historia de movilización por la tierra, de organizaciones indígenas campesinas y de violencia política en los años ochenta.

En cuanto al área amazónica, la selección implicó evaluar un mayor número de casos. En las regiones de Loreto y Ucayali existían varios casos con una importante población indígena, autoridades indígenas y aplicación de la cuota nativa. En Loreto, la cuota nativa se aplica en cuatro de sus provincias y en tres de ellas hay regidores indígenas: Loreto, Alto Amazonas y Mariscal Ramón Castilla. En Ucayali, la cuota se asigna a todas sus provincias y hay regidores indígenas en las de Atalaya, Purús y Padre Abad. Sin embargo, no encontrábamos suficientes diferencias en la variable dependiente (representación política indígena) entre estas provincias, como para justificar su selección. Amazonas, en cambio, sí poseía un caso interesante: el de Condorcanqui, que sobresalía en la región en cuanto a representación política indígena. Pero aunque existe un significativo porcentaje de población indígena en todas sus provincias, y en todas se aplica también la cuota nativa, solo en Condorcanqui encontramos autoridades indígenas. No contábamos, entonces, con ninguna otra provincia en esta región que nos sirviese de contraste.

Finalmente, escogimos dos provincias en la región de Madre de Dios. En esta región, la cuota se aplica en sus tres provincias: el Manu, Tambopata y Tahuamanu. Pero mientras que en Tahuamanu no hay electa ninguna autoridad indígena, en el Manu hay una regidora indígena, y en Tambopata, dos regidores (si bien solo uno fue elegido inicialmente, un segundo entró como regidor accesitario). Ambas provincias tienen una

significativa población indígena, con lo cual las dos cumplían con las tres variables establecidas para la selección. Se eligió entonces a las dos, porque en este caso sí existían suficientes diferencias entre ellas en la variable de representación política indígena como para justificar su selección. Adicionalmente, se tomó en consideración que escoger a Madre de Dios, una región vecina del Cusco, contribuiría a aliviar los problemas de tiempo y presupuestales del trabajo de campo. Las características de los casos seleccionados pueden verse en detalle en la tabla 2.

Tabla 2. Características de los casos seleccionados para el análisis (2013)

Departamento	Provincia	Autoridad elegida indígena		Cuota nativa	Población indígena	
		N.o de regidores indígenas sobre el total	Presencia de alcalde indígena		Porcentaje de población indígena como población en comunidades nativas	Porcentaje de población indígena como población que habla una lengua materna nativa
Cusco	Quispicanchis	4/9	No	Sí		76
	Espinar	2/9	Sí	No		69
Madre de Dios	Manu	1/6	No	Sí	12	40
	Tambopata	2/9	No	Sí	22	16

Fuente: elaboración propia con datos de Infogob, INEI y JNE.

Nota: en la tabla se alude a los regidores indígenas al momento de la investigación (2013), mientras que en el anexo 2, a los regidores elegidos en el 2010, sin considerar que algunos han ocupado luego el cargo como accesitarios. De ahí que las cifras no siempre coincidan.

Trabajo de campo

Se hizo un trabajo de campo durante un periodo aproximado de seis semanas, entre los meses de octubre y noviembre del 2013, en las cuatro provincias seleccionadas. Aunque hubiésemos deseado que fuera más extenso, dado que la investigación estaba atada a los compromisos financieros de las instituciones solicitantes, ese fue el tiempo con el que contamos. En este periodo de tiempo, se realizaron entrevistas semiestructuradas a actores políticos relevantes para definir la dinámica política local en cada provincia. Entre los entrevistados figuraron regidores y alcaldes indígenas, líderes de organizaciones de base indígenas y presidentes de comunidades nativas y campesinas, gestores públicos y miembros de ONG. Asimismo, se llevaron a cabo *focusgroup* con comuneros y comuneras (por separado) de una misma comunidad nativa/andina en cada provincia. Se complementó este trabajo de campo con la técnica de observación participante

que empleamos durante nuestras visitas a las instituciones provinciales y a las comunidades rurales/nativas. A continuación, presentamos en detalle las fuentes de información por categoría y provincia (tabla 3). Para mantener la anonimidad de nuestros entrevistados, se hace referencia a cada entrevista a través de un código, el cual nos permitirá identificarla si nos es solicitada.

Tabla 3. Número de entrevistados por categoría y provincia (2013)

Provincia	Regidores y alcaldes indígenas	Líderes indígenas	Gestores públicos/ONG	Miembros de comunidades	TOTAL
Quispicanchis	4	4	3	12	19
Espinar	2 (1 regidor y 1 alcalde)	1	2	4	9
Manu	2 (1 regidor y 1 alcalde)	3	0	13	18
Tambopata	2	4	2	6	14
TOTAL	10	12	7	35	60

Fuente: elaboración propia sobre la base de las autoridades en el cargo al momento de la investigación (2013).

El trabajo está organizado sobre la base de la estructura que se presenta a continuación. El segundo capítulo muestra la situación de la representación política indígena en el Perú, incluidas las reformas electorales, como la cuota nativa. El capítulo tres expone la propuesta tipológica para describir y explicar los contrastes en lo que respecta a la representación política indígena en los casos seleccionados. El cuarto capítulo se encarga de ofrecer una explicación sobre estas diferencias y plantea que los distintos niveles de organización condicionan la representación, así como la instrumentalización de la cuota. El capítulo cinco propone que si bien la movilización es todavía un medio de representación latente cuando una fuerte organización de base coincide con la elección de autoridades indígenas en el gobierno local, se están construyendo nuevas formas de representación oficial. Para acabar, el sexto y último capítulo presenta las conclusiones.

CAPÍTULO 2

REPRESENTACIÓN POLÍTICA INDÍGENA EN EL PERÚ Y CUOTA NATIVA

La participación y representación política indígena en el Perú es hoy en día un tema de preocupación, aunque no es un asunto nuevo. Los derechos políticos indígenas son parte de una larga historia que buscamos resumir en este capítulo. El objetivo es ofrecer los elementos históricos necesarios para que el lector (familiarizado o no con esta historia) comprenda mejor los capítulos posteriores. Para ello, este apartado se divide en tres secciones. En la primera sección se resume la historia de la representación política de los pueblos indígenas hasta 1979, un periodo marcado por las instituciones que en la práctica restringieron la ciudadanía de los indígenas en el Perú. La segunda sección presenta las posibilidades y los desafíos de esta representación después de 1979, una vez establecido el sufragio universal. Finalmente, la tercera sección expone la política de la cuota nativa, una medida que busca una mejor representación de los pueblos indígenas en las listas electorales en el ámbito local.

Representación política indígena en el Perú antes de la Constitución de 1979

La representación política indígena fue considerada formalmente desde las primeras constituciones. La república del Perú se construyó de acuerdo con los ideales de la Ilustración y las nuevas ideas del liberalismo en Europa y América del Norte. Por ello, la primera Constitución de 1823 expresó este espíritu y señaló que tanto los descendientes de españoles como los “indios” tenían los mismos derechos de representación política. Así, durante gran parte del siglo XIX (1821-1896), la legislación fue sumamente abierta, aunque vaga, con respecto al voto indígena. A pesar de ello, durante ese siglo los ciudadanos indígenas vieron limitados sus derechos de representación: esta sección busca explicar por qué.

Trabajos como los de Aljovín de Losada (2005), Chiaramonti (2005) y Del Águila (2013) nos ayudan a superar algunos mitos sobre las leyes electorales y los derechos políticos de la población indígena al inicio de la República. Más aún, esta literatura aclara las circunstancias por las cuales la representación indígena se vio restringida y se mantuvo así por casi todo el siglo siguiente. Durante la mayor parte del siglo XIX, no hubo una restricción legal que impidiera el voto indígena. Por el contrario, la participación electoral indígena tuvo cierta importancia en las provincias con mayor población originaria, en particular donde existía una élite indígena importante. Considerando que las elecciones eran indirectas y que las provincias seleccionaban a delegados que votaban por el presidente de la república y los miembros del Congreso (Aljovín de Losada 2005), Chiaramonti (2005) encuentra, por ejemplo, que en la provincia cusqueña de Quispicanchis, de 154 delegados elegidos en 1834 para el colegio electoral, 30 eran indígenas (basándose en sus apellidos de origen quechua). En la provincia de Trujillo, entre 1863 y 1877, la misma autora encontró que en la provincia de Moche siempre se elegía a miembros de alguna de las tres familias indígenas de élite: Nique, Anguaman y Azabache.

El limitado poder del Estado fuera de Lima restringió las oportunidades políticas que los indígenas tuvieron en esa época. Además, la ausencia de una verdadera competitividad en el sistema político y de garantías para los derechos de las personas en la mayor parte del país, redujo las oportunidades que las instituciones ofrecían a los indígenas. En el siglo XIX, las élites locales tenían una enorme autonomía para organizar las elecciones y desarrollar los padrones electorales (Aljovín de Losada 2005). En ese contexto, era probablemente muy difícil que los indígenas votaran con cierto grado de libertad. Sin embargo, los historiadores nos recuerdan a menudo que las características regionales del Perú fueron muy variadas.¹⁶ En áreas con una fuerte presencia de haciendas, es poco esperable que los indígenas hayan podido ejercer sus derechos libre y autónomamente. Sin embargo, en regiones como el valle del Mantaro y la costa norte, donde la población indígena estaba más integrada a los mercados, se podría esperar una mayor y mejor participación electoral. Se necesitan estudios históri-

¹⁶ Estudios regionales del siglo XIX, como los de Contreras (1988), Mallon (1983) y Manrique (1981), plantean las diferentes condiciones de ejercicio autónomo político y de derechos que existieron en regiones como Junín y Cajamarca.

cos más específicos sobre el ejercicio de los derechos políticos indígenas durante este periodo para esclarecer estas diferencias.

El Perú dio un giro importante en cuanto a los derechos de representación política de los indígenas luego de la Guerra del Pacífico (1879-1883). Si bien no se trató de una explícita y formal segregación de los indígenas en lo que respecta a su ejercicio electoral, todo apunta a que la ley de 1896 estaba claramente dirigida a restringir los derechos políticos de esta población (Del Águila 2013). La ley fue fraseada como una exclusión de los “iletrados” del padrón electoral, quienes carecían de las “capacidades” suficientes para ejercer plenamente sus derechos ciudadanos. La ley electoral de 1896 modificó la Constitución de 1860 y restringió el derecho al voto a los hombres “letrados”. Dado que la mayoría de la población indígena era analfabeta, los derechos electorales de esta población quedaron eliminados en la práctica. Señalaba la ley que “solo podrán votar los hombres mayores de 21 años (o los que aún no hayan alcanzado tal edad pero que estén casados), que sepan leer y escribir y que estén inscritos en el registro cívico de su jurisdicción”. Este artículo fue reproducido en la Constitución de 1920, en su artículo 66, y en la de 1933 en el artículo 86. Y solo fue modificado en 1979. En el censo de 1876, el más cercano al año en que se promulgó esta norma, más de la mitad de peruanos (58%) eran de origen indígena.¹⁷ Además, los porcentajes de analfabetismo eran abrumadores en las zonas donde la mayor parte de población indígena vivía: 86% en la sierra norte y centro, 92% en la sierra sur, y 86% en la selva (Thorp y Paredes 2011)

Los debates alrededor de la ley de 1896 apuntan a que la legislación fue escrita para excluir específicamente a la población indígena (Del Águila 2013, Thorp y Paredes 2011). Por un lado, la ley tiene su origen en la enorme decepción de la élite peruana, particularmente la limeña, respecto de la naturaleza multiétnica del país luego de la dramática derrota con Chile en la Guerra del Pacífico. La élite hacía responsable a los indígenas de haber perdido la guerra por su falta de sentido patriótico y de virtudes civiles para luchar por la nación. Del Águila (2013), describiendo el debate de la ley electoral de 1896, expresa cómo los miembros del Congreso esta-

¹⁷ Este porcentaje decrece en el censo de 1940 —el último que midió la etnicidad de modo oficial—, dando el resultado de 46%. Desde entonces hasta 1980, las estimaciones sugieren que la población indígena representaba entre el 38% y el 40% de la población.

ban convencidos de que los indígenas habían demostrado falta de capacidad para ejercer derechos constitucionales, y de que solo luego de su asimilación a la vida nacional podrían ser considerados sujetos de ciudadanía íntegra. Por otro lado, la ley tiene su raíz en la creciente preocupación de las élites limeñas por disminuir el poder político de las élites serranas en el Congreso. Desde la reforma de la Ley de Elecciones Municipales, la élite limeña en el Congreso acusaba a los políticos de las zonas andinas y tierras altas de tomar ventaja de la “ignorancia” de los indígenas y de captar su voto para aumentar su poder en el Congreso (Del Águila 2013). En suma, ambos debates demuestran que en la visión de la élite, los indígenas eran incapaces de ejercer plenamente su ciudadanía y sus derechos de representación política.

Lo más sorprendente, sin embargo, es que esta situación discriminatoria se mantuvo la mayor parte del siglo XX. Solo se eliminó en 1979, con la nueva carta constitucional que estableció el sufragio universal. En Colombia, en cambio, el derecho a voto de toda la población adulta fue alcanzado en 1936, y en Bolivia, en 1952. El sufragio universal no fue considerado en el Perú, a pesar de que a mediados de los años cincuenta el sistema político se volvió más abierto y surgieron varios partidos populares y de izquierda. Ni el APRA, el principal partido antioligárquico, ni otros grupos que emergieron en esa época y que expresaban su interés en expandir el voto a la clase media y a los grupos mestizos, vieron necesaria la incorporación de la gran mayoría indígena en el sistema democrático. Cotler (1970) argumenta que los partidos políticos peruanos, incluidos los de izquierda, no consideraron el sufragio universal en sus agendas políticas por razones estratégicas.¹⁸ Otros autores señalan que es curioso que a pesar de la insistencia de los nuevos partidos sobre “el problema del indio” y la impresionante retórica desplegada para levantar el tema, la mayor parte de los partidos adoptaran una posición conservadora respecto de los indígenas (Davies 1974). Con el advenimiento de la dictadura militar de Velasco Alvarado en 1972, los indígenas fueron sometidos temporalmente a un sistema de ciudadanía “corporativa” (Yashar 2005). El gobierno militar

¹⁸ Cotler (1970) menciona entrevistas a líderes del APRA y de Acción Popular, en las que reconocían que los partidos hacían pocos esfuerzos para organizar a las masas indígenas. Entre las justificaciones que señala el autor se encuentran la falta de incentivos institucionales, dado que no era un sector importante en términos electorales, y el temor a la reacción de los militares, pues el tema era contencioso y controversial.

eliminó el derecho de elecciones y la actividad de los partidos políticos, pero fomentó la representación gremial de los indígenas de los Andes a través de la formación de asociaciones de clase (las comunidades campesinas). En la Amazonía, este régimen impulsó a las instituciones de representación étnica (las comunidades nativas). No obstante, la relación del Estado con ambos tipos de organizaciones estaba centrada en la tierra y en ciertos servicios, pero no era una institucionalidad de representación política plena.

La sostenida exclusión de los analfabetos por casi un siglo llevó a que la participación indígena en la vida política solo se incrementara a medida que más indígenas se iban volviendo alfabetos. Esto como consecuencia de su migración a las ciudades y su contacto con mercados urbanos, principalmente de la costa. En las zonas urbanas del Perú se produjo un proceso masivo de migración en el último tercio del siglo XX, que resultó en una tasa promedio anual de crecimiento de Lima mayor que la de cualquier otra región del país. En el periodo 1876-1940, esta tasa fue para Lima de 2,2, cuando en la costa y selva fue de 1,6, y en la sierra de 1,2. Para el periodo 1940-1961, la tasa promedio anual de crecimiento en Lima se elevó muy por encima del resto de regiones (5,5 en Lima vs. 3,9 en la costa, 2,8 en la selva y 1,2 en la sierra) (Thorp y Paredes 2011). Esta masiva migración produjo un proceso de transformación cultural de las poblaciones indígenas que Aníbal Quijano (1980) llamó de “cholificación”, porque nunca se dio una asimilación completa ni significativa de estas poblaciones al referente mestizo, como sí ocurrió en mayor medida en países como México (Mallon 1992).¹⁹

En resumen, en principio el Estado peruano que se construyó en el siglo XIX otorgó una situación de igualdad ciudadana a todos sus miembros. No obstante, al mismo tiempo limitó perversamente esta condición a una serie de atributos (como ser letrado). Estas instituciones que prolongaron la desigualdad política étnica se montaron sobre la base de formas diferenciadoras, jerárquicas y discriminatorias que se crearon en la Colonia (Sil-

¹⁹ La “cholificación” es para Quijano el proceso por el cual un número significativo de campesinos indígenas abandona el campo y rechaza su asociación con la “indianidad”, como una visión de la población rural, campesina, analfabeta y monolingüe. Se han adaptado a la cultura occidental dominante para mejorar su situación socioeconómica, pero al mismo han impugnado la aculturación total: han rechazado el olvido de sus orígenes, comunidades y tradiciones, y también la identificación con la cultura de los mestizos o “blancos”.

verblatt 1987, Spalding 1984). La exclusión política es solo una dimensión de la prolongación de la desigualdad étnica. Otra dimensión profunda de esta desigualdad es la profundización de estigmas en contra de la población indígena, que incluso después de haber alcanzado el voto universal, prevalecen y son difíciles de superar en la cultura política del Perú. Excluir del voto a los analfabetos, lo que en la práctica descartó a la mayor parte de la población indígena, reprodujo en la cultura política asociaciones discriminatorias muy poderosas entre “lo indígena” y “lo atrasado”, “el indio” y la “incivilización”, y una valoración particular de la “asimilación” como la forma de acceder al ejercicio pleno de derechos ciudadanos (Méndez 1995). Probablemente, esta institución no hubiera sido tan perversa si las élites indígenas y letradas hubieran sobrevivido a la Colonia. Sin embargo, entre el final de la Colonia y el inicio de la República, estas élites disminuyeron severamente (O’Phelan 1985: 234-236). Frente a su ausencia, excluir a los analfabetos del voto no solo sirvió para discriminar políticamente a la mayor parte de la población indígena, que era iletrada, sino que reprodujo y profundizó estigmas de larga consecuencia para el ejercicio político en el Perú.

Representación política indígena en el Perú después de 1980

Con el retorno a la democracia en 1979, el Perú adoptó una legislación electoral más inclusiva. El número total de ciudadanos con derecho a sufragar se duplicó entre 1963 y 1980, de alrededor de 45% a un 80%. El incremento fue mayor en las áreas más densamente habitadas por población indígena. Por ejemplo, solo el 19% de la población en edad de votar de las provincias del sur andino que no eran capital de departamento formaban parte del padrón electoral. En los años ochenta, este porcentaje se triplicó a 61%, y en los noventa se cuadruplicó a 82% (Thorp y Paredes 2010: 55). Obviamente, no todos los que vivían fuera de la provincia capital eran indígenas, ni podemos afirmar que no había personas de origen indígena en la provincia capital, sin embargo, la división espacial entre “provincia capital” y su periferia estuvo fuertemente relacionada con una división demográfica entre familias blancas y mestizas y comunidades indígenas, respectivamente.

A pesar del sufragio universal, la representación política indígena ha

sido limitada en el Perú en comparación con sus países vecinos. Según Madrid (2012), la etnicidad es un elemento clave para entender el comportamiento electoral y la formación de partidos. Sin embargo, en América Latina la etnicidad no tuvo en el pasado un rol clave para explicar estos procesos, en gran parte por la escasa participación electoral de los grupos indígenas, como ya hemos explicado. Hoy esta situación ha cambiado radicalmente. La aparición de partidos étnicos en América Latina imprime una dinámica muy especial en la región. No obstante, esta dinámica también se ha desarrollado con sus particularidades. Mientras que en otros países fuera de América Latina, los partidos étnicos solo apelan a los votos de su grupo, los partidos que se han formado tanto en Bolivia como en Ecuador apelan y se alimentan de votos tanto indígenas como no indígenas, incluidos blancos y mestizos. Madrid (2012) señala que el Perú tiene los elementos necesarios para esperar el surgimiento de partidos indígenas: en primer lugar, la mayoría de la población vive en condiciones de marginalidad, y de este grupo, gran parte es indígena (proveyendo una gran base electoral); en segundo lugar, existe una crisis de partidos tradicionales de izquierda; y, por último, se trata de una sociedad mestiza (en el 2006 casi el 60% se declaró como tal), a la cual se puede también apelar, como lo ha demostrado la experiencia boliviana del MAS bajo el liderazgo de Evo Morales. A pesar de ello, no se ha dado una significativa politización de lo indígena. En un texto anterior hemos argumentado que no es que lo indígena no se politice en el Perú, sino que esta politización se ha hecho a la “peruana” y desde “arriba” (Paredes 2010: 217).²⁰ En el ámbito nacional, las organizaciones políticas lideradas por mestizos carismáticos, como Toledo y Humala, han logrado politizar lo indígena usando como instrumentos, discursos, símbolos y agendas indígenas. Sin embargo, estos intentos no guardan una relación programática con las demandas de los pueblos indígenas hoy. Coincidimos con Madrid (2012) en que el significativo proceso de mestizaje en América Latina y la historia de estigmatización de lo indígena producen una dinámica de politización étnica diferente de la de otras regiones, como África o Asia. El objetivo de las organizaciones que surgen en la región, como plantea Madrid, no es solo la representación política de los indígenas, sino una mezcla de elementos

²⁰ Revisar este texto para ver un balance del debate sobre la debilidad del movimiento social y político indígena en el Perú en perspectiva comparada.

en donde se apela electoralmente a diferentes grupos, incluidos blancos y mestizos, y muchas veces solo a través de símbolos, gestos y promesas sin ninguna consecuencia programática.

La débil politización de lo indígena no es solo un fenómeno nacional. En el ámbito local, el Perú tampoco ha experimentado el surgimiento de plataformas políticas indígenas que ha caracterizado a países vecinos, como Ecuador y Bolivia.

En el caso de Bolivia, la presencia indígena en el ámbito local es sumamente amplia y continúa en aumento. Desde el retorno a la democracia en 1982, empezó a consolidarse esta presencia a escala municipal. Para 1995 se eligieron a 464 autoridades indígenas entre alcaldes y concejales. En 1999, tras la participación de 18 actores políticos (organizaciones) indígenas, se eligieron a más de 500 autoridades indígenas. Finalmente, en el 2009, tras el primer referéndum municipal, la población decidió acceder a la autonomía indígena originario campesina. El resultado fue que de 12 municipios, 11 decidieron convertirse a la autonomía, ganándose por esas fechas un total de 18 gobiernos municipales a través de organizaciones políticas de carácter indígena. El balance fueron 450 actores políticos indígenas elegidos.²¹

En Ecuador, por otro lado, la presencia indígena en el ámbito local encuentra su mayor expresión en lo logrado por el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutic Nuevo País, o Pachakutic a secas. Este partido empezó a ganar alcaldías (8) y numerosas concejalías en 1996, luego de que se autorizara el reconocimiento de los movimientos políticos independientes en 1994. Desde entonces, Pachakutic ha obtenido triunfos consecutivos entre los años 2000 y 2004 en provincias como Cotopaxi y Morona Santiago (Van Cott 2005), habiendo ganado también en las provincias de Sucumbíos, Imbabura y Bolívar en el 2000, y de Chimborazo, Orellana y Tungurahua en el 2004 (Van Cott 2005). Así, hubo presencia indígena en 8 de 24 provincias (Van Cott 2005). Adicionalmente, de los 205 alcaldes que se eligen en Ecuador, 31 eran miembros de Pachakutic²²

21 Información de la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM-Bolivia2010).

22 Es importante señalar que si bien Pachakutic es un partido indígena, sus candidatos no necesariamente tienen ese origen (pero sí su agenda y discurso).

en el 2000 y 27 en el 2004 (Van Cott 2005).²³ En el 2003, Pachacutik ganó 28 de 220 municipios del país, promoviendo la reducción del ausentismo entre la población que vive en zonas indígenas.

En el Perú, en cambio, la representación indígena local ha tenido un desarrollo muy limitado. En los años ochenta y noventa, varios líderes de partidos que ocupaban cargos oficiales fueron asesinados en las zonas donde se vivió con mayor intensidad el conflicto armado. La Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR 2004) estima que alrededor de 2300 autoridades locales fueron asesinadas durante el conflicto y que cerca del 70% fueron víctimas directas de Sendero Luminoso. La mayoría de estos líderes locales eran miembros de los partidos políticos que sustentaban la democracia inaugurada en 1980. Esta pérdida afectó gravemente a los partidos nacionales en el ámbito local, sobre todo en las regiones de Junín, Huancavelica, Ayacucho y Apurímac, donde Sendero cobró más fuerza (CVR 2004).

En otras regiones, como en los Andes del norte y del sur, hubo un proceso de estigmatización de la actividad política. En estas zonas no hubo un asesinato sistemático de líderes, pero la presencia de grupos como Sendero Luminoso produjo un proceso de desprestigio de la actividad política y de los partidos de izquierda que habían estado muy presentes en ellas en la década del setenta (Paredes 2010). Así, los partidos de izquierda que habían retornado junto con la democracia tuvieron serias dificultades para continuar trabajando con organizaciones sociales en esas zonas, sobre todo aquellos partidos que requerían de un apoyo popular. Adicionalmente, la fuerte fragmentación en los partidos de izquierda influyó en la falta de capacidad de estos actores para presentar un nuevo programa frente al momento de “antilucha de clases” que enfrentaban (Paredes 2010).

Los años noventa, con la pacificación del país, fueron la década de mayor declive de los partidos tradicionales, tanto en el ámbito nacional como en el local. Con Fujimori surgió el modelo de partido “etiqueta” o “vehículo”. Este tipo de organización electoral es fundamentalmente usado por candidatos independientes sin mayor contenido ideológico o programático

23 Lugares destacados: Riobamba (capital de la provincia de Chimborazo) y Cayambe, Otavalo y Cotacachi (Albó 2007: 383).

(Levitsky y Cameron 2003). El resultado fue el completo colapso del sistema de partidos y severos fraccionamientos políticos en todos los ámbitos, aunque en el local el fraccionamiento fue incluso mayor (Meléndez 2000). A escala provincial, los llamados “independientes” pasaron de 8% en 1980, a 30% en 1989 y a 66% en 1993 (Thorp y Paredes 2010: 179). Se escucharon voces optimistas sobre la recuperación del sistema de partidos con la llegada de la década del 2000. Schmidt (2003) y Kenney (2003) pronosticaron el renacimiento de los partidos con el retorno de la democracia en el 2001. Sin embargo, las elecciones municipales del 2002 demostraron el mayor nivel de fragmentación política: el 83% de los grupos que participaron en las elecciones provinciales eran organizaciones locales independientes sin relación alguna con un partido (solo 13% estaban conectadas a organizaciones regionales y 4% a partidos nacionales). Para el 2006, el panorama mejoró un poco: 41% de los grupos continuaban siendo organizaciones independientes provinciales, 43% estaban asociados a movimientos regionales, y 16% estaban relacionados con partidos nacionales. Estos partidos desvinculados de movimientos regionales o nacionales han sido más frecuentes en las provincias de la sierra que no son capital de región, en particular las del norte y centro (véase tabla 4).

Tabla 4. Porcentaje de municipalidades provinciales lideradas por una organización política local²⁴

Provincias	1964	1981	1984	1987	1990	1993	1995	1998	2003
Capital de región	0	0	1	0	1	6	11	8	6
No capital de región									
Costa	1	0	0	0	1	3	9	4	5
Amazonía	0	0	1	1	2	3	9	3	4
Andes centro y norte	3	1	1	0	3	16	37	14	19
Andes sur	3	0	0	0	2	8	26	13	16
Número total de provincias	126	146	155	173	177	186	195	184	194

Fuente: JNE, Infogob.

Nota: no se considera el departamento de Lima.

²⁴ No vinculada con ningún movimiento regional o nacional.

Entre estas organizaciones independientes, aparecieron en aquel tiempo algunas organizaciones políticas locales que apelaban a elementos étnicos. El número de estas organizaciones compitiendo en elecciones provinciales en el Perú creció sostenidamente entre 1998 y el 2006: de 3 en 1995, a 7 en 1998 y 15 en el 2002 (Paredes 2008). En el 2006, estos movimientos políticos indígenas fueron unos 14 y lograron un promedio del 20% del voto válido en las 59 provincias en las que presentaron una lista (Madrid 2012). En Apurímac se creó la Alianza Electoral Frente Popular Llapanchik. En Huancavelica se fundaron el Movimiento Rikcharisun Ayllu, el Frente Descentralista de Pueblos Andinos, el Movimiento Independiente de Campesinos y Profesionales, y el Movimiento Regional Ayni (Durand 2007). En Ayacucho surgió el Movimiento Independiente Qatun Tarpuy, que obtuvo su primera municipalidad distrital en el 2002 y que en el 2006 ganó 15 municipalidades distritales y una provincial. En el Cusco, el movimiento regional Autogobierno Ayllu obtuvo su primer alcalde distrital en el 2002, y en el 2006 consiguió seis alcaldías distritales y dos provinciales, llegando segundo en las elecciones regionales.

Para ilustrar el desarrollo de estas organizaciones, podemos tomar como ejemplo la Alianza Electoral Frente Popular Llapanchik en Apurímac. Llapanchik se creó a partir de la unión de siete agrupaciones provinciales de Apurímac que buscaban participar en las elecciones regionales y municipales del 2002. Adoptó una vicuña como símbolo y expresó su intención de “luchar permanentemente por refundar el país sobre la base de movimientos étnico campesinos, buscando establecer una relación armónica entre Estado nación y sociedad” (Pajuelo 2006: 104). Obtuvo 31.721 votos en las elecciones regionales del 2002 (25%). Ese mismo año, consiguió 3 de las 7 municipalidades provinciales de Apurímac y 12 de las 73 municipalidades distritales. En el 2006, alcanzó la presidencia de la región de Apurímac con 39.874 votos (27%), mantuvo dos de las municipalidades provinciales ganadas en el 2003 (Andahuaylas y Antabamba), y ganó la municipalidad de Aymaraes. Su número de municipalidades distritales ha pasado de 12 a 20: una trayectoria realmente significativa.

Varias de estas agrupaciones que apelan a elementos “indígenas” se disputan el terreno local, creando una dinámica que aún conocemos

poco. Claramente, esta dinámica está relacionada con la desaparición de los partidos tradicionales y de alcance nacional. Como en los países vecinos mencionados, en el Perú el sistema político que se configuró en los años ochenta también se derrumbó hacia fines de la década. En particular, el colapso en el Perú se dio a partir del rompimiento del vínculo nacional-local de estos partidos, en un contexto de descentralización y violencia política. En otros países, como Bolivia y Ecuador, esto representó una oportunidad para el surgimiento de nuevas agrupaciones políticas indígenas que rápidamente lograron un alcance regional o nacional. En el caso peruano, las nuevas organizaciones creadas en el ámbito nacional no han podido recomponer este vínculo. A escala local, la presencia de partidos nacionales y movimientos regionales es débil o escasa y las organizaciones que surgen son muy heterogéneas (Tanakay Guibert 2011). Esta desarticulación a escala nacional o regional también se ha planteado en las organizaciones sociales de base (Tanaka y Grompone 2009, Meléndez 2012, Paredes y De la Puente 2014). Algunos estudios sugieren que esto ha sucedido, en gran medida, por los incentivos de autonomía que otorga la descentralización fiscal desplegada en la última década en el país (Dargent y Muñoz 2014). En suma, la construcción de una representación política indígena en el Perú está atravesada por un contexto de debilidad del sistema de partidos en el ámbito local, salvo algunas excepciones.²⁵

Política de la cuota nativa

En la última década, el Estado peruano ha fomentado la participación de grupos con menor presencia política (mujeres, indígenas y jóvenes) en los espacios de representación formal. Los diseños de representación garantizada, como la cuota nativa, pueden asegurar un número fijo de posiciones destinado a una minoría en una instancia de representación, o una posición en las listas que se postulan, como ocurre en el Perú. La cuota nativa ha sido una medida afirmativa tomada por el Estado para promover la representación política de la población indígena. El sistema favorece la representación de la población indígena cuando su peso demográfico es mayor en una determinada circunscripción. En el caso peruano, la política

25 Al respecto, véase De Gramont (2010) y Zavaleta (2012).

de cuota se adopta en las circunscripciones provinciales con presencia significativa de comunidades nativas y pueblos originarios (1235-2006-JNE). Lo que caracteriza, en principio, a estos diseños de representación es que apuntan a facilitar el surgimiento de liderazgos y candidaturas provenientes de sectores subrepresentados, como estas poblaciones.

En principio, tal y como la política de cuota nativa se aplica, sería razonable asumir que una mayor participación electoral de los indígenas generaría un mayor porcentaje de autoridades indígenas elegidas y que, además, estas autoridades serían capaces de representar a esta población. Sin embargo, las medidas cuantitativas, limitadas pero sugerentes, nos demuestran que si bien la participación ha sido gradual y positiva, es todavía muy escasa. Este es el caso de las cuantificaciones realizadas por Paredes (2008) sobre la base de apellidos con ascendencia indígena, que señalan que existe un creciente número de autoridades provinciales con “apellidos indígenas”, pero que en total el porcentaje no es muy significativo. 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. Existe mucho debate sobre los avances de esta participación en el ámbito local (Espinoza 2012) y sobre las debilidades y la heterogeneidad en los resultados (Paredes 2008, Durand 2007).

Según la legislación vigente, el sistema electoral municipal (provincial o distrital) presenta características específicas para la elección de cargos unipersonales (el alcalde) y colectivos (el concejo municipal). En primer lugar, con respecto a las circunscripciones electorales, los cargos a alcalde y regidores municipales son elegidos en una circunscripción única. En segundo lugar, la candidatura se desarrolla en una sola lista compuesta por el alcalde y los regidores, por lo que la forma de la votación es en bloque. En otras palabras, la lista es bloqueada porque no permite alterar el orden planteado por la agrupación política. En tercer lugar, la regla de decisión plantea que será proclamado alcalde el candidato a ese cargo en la lista ganadora con mayoría relativa, a la cual se le otorgará el premio a la mayoría (50% más uno de los regidores) o se le aplicará la “cifra repartidora”, según le convenga. Cabe recalcar que la cifra repartidora es

la versión latinoamericana del método D'Hondt, que es una variante de la fórmula de conversión de voto en escaños del tipo proporcional (y no del tipo mayoritario), del subtipo de divisor (y no de cociente).

Por lo tanto, la cuota nativa se despliega como una reforma que añade complejidad e interactúa con estos elementos técnicos del sistema electoral municipal. El artículo 12 de la ley 27683 (Ley de Elecciones Regionales) promulgada en el 2002, que establece el cumplimiento de cuotas electorales para incrementar la participación electoral y política en las comunidades nativas y pueblos originarios, fue introducido en el 2002 para los gobiernos regionales, y de la misma manera para los gobiernos locales, según la Ley de Elecciones Municipales. Se establece el requisito de contar con, al menos, el 15% de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios en las listas de candidatos que compiten para cargos de representación en los concejos regionales y en los concejos municipales provinciales, conforme lo determina el JNE en las resoluciones correspondientes, teniendo en cuenta que estas pueden ser modificadas a partir de los cambios incorporados en cada proceso electoral.²⁶

En las elecciones regionales del 2006, se aplicó la cuota de 15% al total de la lista de candidatos con la emisión de la resolución 123-2006-JNE. Esta cuota comprendió a los candidatos a consejeros regionales (titulares y accesitarios) y a regidores municipales provinciales.²⁷ En la actualidad, la cuota nativa dispone el siguiente número de regidores indígenas provinciales sobre el total de regidores propuestos en cada lista (véase tabla 5).²⁸

²⁶ Resolución 248-2010-JNE.

²⁷ Para el establecimiento de la cuota se han tenido presentes aquellos casos en los cuales el 15% del número total de candidatos sea equivalente a un número entero y una fracción mayor al 50%, proponiéndose redondear dicha cifra al número entero superior inmediato.

²⁸ ONPE, "Participación de la población indígena amazónica en las elecciones regionales y municipales 2010".

Tabla 5. Cálculo de número de cuota en las listas de regidores indígenas provinciales (2010)

Concejos municipales provinciales			
N.o de regidores	15%	Cuota electoral	Provincias
15 regidores	2,25	3	-
13 regidores	1,96	2	Maynas, Coronel Portillo
11 regidores	1,65	2	San Ignacio, La Convención, Chanchamayo, Satipo, Alto Amazonas, Rioja, San Martín
9 regidores	1,35	2	Bagua, Huanta, Quispicanchis, Loreto, Mariscal Ramón Castilla, Ucayali, Requena, Tambopata, Oxapampa, Lama, Moyobamba, Padre Abad
7 regidores	1,05	2	Condorcanqui, Paucartambo, Puerto Inca, Datem del marañón, El Dorado, Atalaya, Manu
5 regidores	0,75	1	Tahuamanu, Purús

Fuente: elaboración propia sobre la base de información del JNE (2010) e Infogob (2010).

En mayo del 2010, el Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA) presentó una demanda al JNE solicitando la inclusión de las comunidades campesinas (andinas) en el sistema electoral de cuotas, en concordancia con el texto constitucional. Como hemos visto, hasta entonces, las regulaciones del JNE solo incluían a las comunidades nativas (amazónicas), a pesar de que el texto constitucional tiene la intención de abarcar a los pueblos indígenas en un sentido amplio (tanto a los andinos como a los amazónicos).²⁹ La respuesta del JNE ha sido precisar que cuando se haga referencia al término “cuota nativa y pueblos originarios”, el mismo incluirá a las comunidades campesinas.³⁰ Adicionalmente, mediante la resolución 370-2010-JNE, en el mes de junio del 2010 se modificó la aplicación de la cuota nativa y pueblos originarios, sumándose las comunidades campesinas de dos regiones costeras: Ica y Moquegua.³¹

29 En la resolución 1235-2006-JNE, capítulo 1, artículo 4, se define “comunidad nativa” como toda aquella comunidad de naturaleza tribal y de origen prehispánico asentada en la selva y ceja de selva del territorio nacional.

30 Resolución 370-2010-JNE.

31 En el caso de Ica, un consejero por cuota nativa en las provincias de Ica y Palpa, y en el de Moquegua, unopor cuota nativa en las provincias de Mariscal Nieto y General Sánchez Cerro.

Los problemas, sin embargo, persisten. Según Espinoza (2012), con esta resolución el JNE no fijó la cuota para las listas para regidores distritales y omitió establecer cuotas en provincias con población mayoritariamente indígena, como es el caso de Dátem del Marañón (Loreto) y de Purús (Ucayali). En general, la concepción del diseño no incluyó un análisis detenido de la complejidad de la representación política de los pueblos originarios. Actualmente, el esquema peruano considera únicamente la representación indígena en gobiernos regionales y municipios provinciales. En ese sentido, se han registrado avances en la acreditación de un candidato indígena. La exigencia básica es la presentación de un certificado, constancia, documento o registro oficial o comunal que lo confirme como miembro de una comunidad nativa. También se pide que la acreditación del candidato sea efectuada por el jefe o representante de la comunidad nativa o por la autoridad comunal, por escrito o de manera presencial ante un juez de paz que elabore una declaración formal (Villanueva 2012). Asimismo, se señala que la representatividad de las autoridades de la comunidad nativa o campesina debe ser refrendada por la dirección regional agraria o por el órgano que determine el gobierno regional respectivo (artículo 21 de la resolución 370-2010-JNE).³² Sin embargo, estos dos últimos pasos no se están siguiendo porque no son claros los mecanismos que deben utilizarse para asegurar el procedimiento adecuado para la confirmación de la identidad indígena de los candidatos (Villanueva 2012).

El JNE viene trabajando en el tema y se han registrado progresos. Recientemente, por ejemplo, este organismo, guiándose por la base normativa de las cuotas electorales, decidió considerar la lista de comunidades nativas incorporadas al Sistema Registral de Oficinas de Registro de Estado Civil con la información existente en el padrón actualizado al 21 de febrero de 2010, remitido por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). Por último, para las elecciones regionales y municipales del 2014, el JNE ha resuelto ampliar la aplicación de la cuota nativa de 13 a 18 regiones y de 30 a 95 provincias, mediante la resolución 270-2014-JNE. Esto demuestra que la aplicación de la cuota es un proceso aún en curso, pero aquí nos centraremos en las autoridades elegidas sobre la base de la legislación vigente en el 2010, considerando que nuestra investigación

32 Resolución 370-2010-JNE.

data del 2013 (los candidatos de las elecciones regionales y municipales del 2014 recién se definieron el 7 de julio de ese año —sin considerar los procesos de apelaciones y tachas—, fueron elegidos el 5 de octubre e iniciaran el ejercicio de sus funciones en el 2015).

La cuota nativa, sin embargo, genera en su aplicación varios incentivos perversos. En primer lugar, surge más de una candidatura similar, porque no se limita la ambición de poder de políticos que no postularían a la vez si fuesen miembros de un mismo partido. En ese sentido, los enfrentamientos entre líderes indígenas que componen diferentes listas se entienden como una imposibilidad de superar problemas de acción colectiva orientada a la participación política. En segundo lugar, se afecta a los votantes, que no solo no cuentan con “atajos” —como son las “marcas” de los partidos políticos (Downs 1957) que proveen información resumida—, sino que tampoco pueden advertir diferencias clave en las candidaturas. Finalmente, el tercer problema es que los líderes indígenas terminan en partidos que no necesariamente tienen una agenda indígena.

El funcionamiento de la cuota y su efecto en la participación política indígena han sido preliminarmente analizados, por lo cual la revisión de esta literatura nos ayuda a plantearnos algunas interrogantes sobre cómo evaluar su relación con la participación política indígena local. Para comenzar, existe claramente un problema respecto de quién es beneficiario de la cuota. Dado que el Sistema Registral de Oficinas de Registro de Estado Civil no ha incorporado a algunas comunidades históricamente identificadas como “campesinas” y no como “indígenas” (especialmente en la zona andina), aún admite la posibilidad de que se subregistre la participación de este sector poblacional. De hecho, independientemente de los candidatos de la cuota, los propios candidatos pueden decidir no hacer público y menos oficial su pertenencia a una comunidad nativa o campesina. Por ejemplo, en sus hojas de vida, que pueden descargarse desde Infogob, no todos muestran si efectivamente pertenecen o no a una comunidad indígena. Ha sido bastante estudiado que las personas pueden buscar ocultar su identidad indígena por temor a ser discriminadas (Espinoza 2012, Thorp y Paredes 2011, De la Cadena 2004).

En segundo lugar, la cuota nativa ha sido solo parcialmente incorporada en las provincias con población indígena. No existe de parte del JNE una determinación clara de qué comunidades tienen derecho a su aplicación. Por ello, en cada proceso electoral el JNE puede elegir aplicar la cuota en provincias distintas (Espinoza 2012). De ser así, efectivamente, esta condición no solo limitaría la efectividad de la cuota sino que además impactaría negativamente en su proceso de institucionalización.

Un tercer elemento de análisis que nos parece más importante para nuestro estudio es que la cuota nativa puede estar teniendo efectos perversos en la participación política indígena. Dos ideas son importantes aquí. Por un lado, al aplicarse a las listas de candidatos y no a los escaños, la cuota corre el riesgo de incentivar la práctica del “relleno” (Espinoza 2012), mediante la cual los partidos “rellenan” los últimos puestos de sus listas con candidatos indígenas.³³ Por otro lado, la cuota fomenta la competencia entre los candidatos indígenas que componen las diversas listas de partidos, con o sin agenda indígena. La invitación de los partidos a dirigentes de una misma organización podría generar un mayor fraccionamiento del voto indígena y divisiones en las organizaciones. Esto sin considerar los lugares que ocupan, la cifra repartidora o, por último, los planes de gobiernos o la ideología del partido, aunque, como hemos mencionado, aquí nos enfocamos en el sistema electoral municipal que no contempla la cifra repartidora.

Los problemas planteados nos llevan a estudiar con mayor atención el contexto donde se han desarrollado las reformas institucionales. El vínculo entre la representación política indígena y la cuota nativa se tiene que analizar en el marco de interacción con el contexto histórico que hemos resumido y presentado en este capítulo. En suma, en el Perú, la aplicación de la cuota nativa se realiza en un contexto signado por la debilidad de los partidos políticos nacionales y la precariedad de las organizaciones políticas subnacionales. Sin embargo, aun en este escenario, podemos observar una variación en los casos subnacionales, y comprobar que ella no es producto de la precariedad política que

33 Óscar Espinoza (2012) reporta que en un gran número de listas, los partidos o movimientos políticos han llegado a asignar a la misma persona todas las cuotas, de manera tal que abundan casos en los que se traslapan las cuotas de género, nativay de jóvenes.

afecta a todos, ni de las diferencias regionales entre Andes y Amazonía que tanto distinguen la historia de los pueblos indígenas en el Perú. El resto del libro presenta y explica esta variación en la representación política indígena a escala subnacional.

CAPÍTULO 3

REPRESENTACIÓN POLÍTICA INDÍGENA A ESCALA SUBNACIONAL

El objetivo de este capítulo es explicar la diversidad, a escala subnacional, de la representación política indígena en el Perú. El texto explora qué factores ayudan a entender las diferencias en esta materia, incluso en un contexto regional similar. Este capítulo se divide en tres secciones. La primera sección explica la diversidad de la representación en los casos estudiados; la segunda presenta el argumento del texto: la crucial importancia de la organización social en la representación política indígena; y la tercera expone la tipología.

Diferencias en la calidad de la representación política indígena

Claramente, en la mayor parte de los casos a escala subnacional la representación política indígena tiende a no ser sustantiva. Más bien, se suele dar lo que señalan Kitschelt et ál. 2009: que las personas votan por un candidato porque este apela a elementos indígenas sin mayor compromiso programático. Eso es lo que ocurre en las provincias de Quispicanchis y el Manu. Cuando esa es la situación, la cuota nativa tiende a ser instrumentalizada (Espinoza 2012). Sin embargo, existen casos con una representación más sustantiva, a través de la cual se canalizan las demandas, se le da forma a la agenda municipal y se acerca a las poblaciones indígenas a la toma de decisiones públicas en el ámbito local. Estos son los casos de Espinar y Tambopata. En esos casos existe una menor instrumentalización de la cuota y se encuentra una tendencia, inicial y progresiva, a construir estrategias de gobernabilidad indígena. Esto es algo que hemos observado en plataformas de diálogo entre autoridades municipales y organizaciones indígenas. Estas iniciativas buscan establecer pactos que ofrecen una solu-

ción relativa (y probablemente temporal) a problemas de gobernabilidad local, como la inestabilidad de los partidos y el débil rol de los regidores.³⁴

En la provincia de Espinar, tanto los regidores como los líderes de las comunidades campesinas indígenas sienten que el alcalde y su Movimiento de Integración K'ana (MINKA) los representa. Como explicaremos más en detalle en el siguiente capítulo, en las entrevistas nos señalaron que esta autoridad pone en agenda los temas que ellas demandan y defiende sus derechos. Un tema que ha llevado adelante el alcalde en representación de las organizaciones campesinas es la modificación del convenio marco con la mina Tintaya:³⁵ “La actual autoridad municipal busca reformar el convenio marco y también la misma gente, las comunidades campesinas [...], han dado ese apoyo, esa confianza, y es que hoy por hoy también demuestra la autoridad municipal”.³⁶ Durante el último periodo, la municipalidad provincial ha mantenido una mesa de concertación con los presidentes de 18 comunidades campesinas, a fin de apoyar su gestión y hacer un seguimiento de los proyectos.³⁷

En la provincia de Quispicanchis, por el contrario, los propios regidores perciben su capacidad representativa como débil, sobre todo por ser minoría en el concejo, por lo cual no tienen suficiente fuerza para impulsar una agenda. Más aún, el regidor indígena de Quispicanchis reporta haber sido incluso objeto de discriminación en el concejo: “Eso de la discriminación es, pues, fuerte. Por eso el municipal esta acá, en el corazón de la población. Entonces, si las autoridades venimos del sector rural, siempre acá va a ser, siempre la discriminación va a estar fuerte”.³⁸ A pesar

34 Efectivamente, los regidores tienen como principales atribuciones proponer proyectos de ordenanzas y acuerdos, formular pedidos y mociones de orden del día, fiscalizar la gestión municipal, integrar comisiones ordinarias y especiales, mantener comunicación con las organizaciones sociales e informar al concejo municipal. Sin embargo, su representación está sujeta a la mayoría del concejo, así como al propio reglamento interno del concejo municipal. Más aún, los regidores tienen el impedimento de ejercer cargos ejecutivos o administrativos.

35 Este convenio se firmó en el año 2003, y consistió en el compromiso de la compañía minera de invertir el 3% de sus ganancias anuales en un fondo de desarrollo para la provincia de Espinar.

36 Entrevista a dirigente de la FUCAE (véase ESP_1 en Anexo 4).

37 “Mayormente es en tema de los proyectos, porque ellos están interesados en eso, pero van planteando otros temas también, temas de coyuntura propia de cada comunidad y, bueno, se va atendiendo ¿no? Dentro de los proyectos de hecho están interesados en que se acelere la ejecución de sus proyectos de saneamiento, proyectos viales, proyectos productivos, sobre todo el tema del agua”. Entrevista a alcalde provincial de Espinar (véase ESP_4 en Anexo 4).

38 Entrevista a regidor de Quispicanchis (véase QUL_6 en Anexo 4). Sobre la discriminación, añade: “Yo, como persona, eso lo he superado bastante, soy del campo y vienen del campo y vivo al lado del nevado, por esa parte hemos superado, hemos llegado a entender. Sobre todo parte de la discriminación es eso, ¿no?, al final en nosotros se convierte en un orgullo”.

de ello, este regidor está convencido de estar representando a quienes lo eligieron, aunque dice sentirse aislado de las organizaciones que lo apoyan y ajeno a las demandas de quienes votaron por él.³⁹

En los dos casos amazónicos (los de la región de Madre de Dios), el contraste es similar. En la provincia de Tambopata, las organizaciones indígenas han logrado importantes pactos con el alcalde y la labor de los regidores indígenas ha significado un avance en la agenda de representación de las comunidades nativas. Por ejemplo, se comprometió al alcalde a crear una subgerencia de comunidades nativas,⁴⁰ que tendrá un presupuesto propio y que centralizará las demandas de las comunidades nativas que hasta ahora habían sido delegadas y resueltas en forma secundaria por la actual Subgerencia de Participación Política y Comunidades Nativas de Madre de Dios.⁴¹ Si bien el impacto de esta subgerencia en la representación indígena se verá a largo plazo, demuestra la influencia que tienen los regidores indígenas en la agenda y política de la municipalidad. En la provincia del Manu, en cambio, la agenda de los regidores indígenas no es considerada porque son minoría.

Por otro lado, también se perciben diferencias entre los casos que presentan niveles más bajos de representación política indígena (o representación no sustantiva): las provincias de Quispicanchis y el Manú.

En Quispicanchis, el regidor indígena tiene muy poca capacidad para representar a las comunidades. Los líderes comunales prefieren resolver sus demandas de manera individual, directamente con las instancias municipales que corresponden. Estas solicitudes son además acotadas a su condición de pobladores rurales y pobres, y por lo tanto, se limitan a pedir servicios públicos o programas sociales; no hay referencia a la canalización de derechos como indígenas o como comunidades campesinas. Cada líder

39 "Alguien nos ha respaldado, no solo es la población de la provincia de la parte rural, son mis compañeros de la comunidad, son nuestros distritos, entonces por qué nosotros nos vamos a sumirnos acá, ¿no? Yo creo que estamos respaldados, lo que hay que hacer es responderle a esa confianza que ha depositado una mayoría dentro de la población, ¿no?, sobre todo dedicarla al sector rural". Entrevista a regidor de Quispicanchis (Ver QUI_06 en Anexo 4).

40 Entrevistas a regidores (véase TAM_06 y TAM_07 en Anexo 4).

41 La labor de esta subgerencia no es promover la gestión de proyectos a favor de las comunidades nativas, pero ha estado asumiendo ese rol desde su inicio en el 2011. Entrevista a subgerente de Participación Política y Comunidades Nativas (véase TAM_02 en Anexo 4). En el área amazónica, una experiencia similar se da en el Gobierno Regional de San Martín. Ver Paredes (2013).

comunal, de acuerdo con sus capacidades, coordina directamente con la oficina de presupuesto participativo de la municipalidad o con la subregión de desarrollo.⁴² El liderazgo de los presidentes comunales cumple un papel importante en la representación, pero estos esfuerzos son fragmentados. Los propios funcionarios municipales perciben esta fragmentación como un obstáculo para el logro de los objetivos de la municipalidad. Así, los gerentes municipales están buscando institucionalizar una mesa de debate mensual entre los presidentes comunales y el alcalde para facilitar la gestión municipal. Sin embargo, los jefes de la subgerencia de desarrollo afirman que no es fácil y que están preocupados por la estabilidad de las políticas de gestión, una vez que con el cambio de gobierno se renueven los cargos.⁴³ Podemos pensar que la inquietud de estos funcionarios es que una propuesta como esta, que viene “de arriba”, no sea sostenible sin una articulación con las comunidades y una exigencia que venga “de abajo”.

Sin embargo, en la provincia del Manu, la realidad de la representación es aún más difícil. Las comunidades no tienen ningún nivel de coordinación con la municipalidad: ni a través de la regidora indígena ni a través de algunos funcionarios, como ocurre en Quispicanchis. Algunas comunidades coordinan directamente con la Gerencia Subregional del Manu, que pertenece al gobierno regional. Esto por un tema de distancias que, como veremos más adelante, dificulta el ejercicio político de las comunidades en la provincia. Los líderes de las comunidades del Manu no se sienten representados por la regidora electa por su comunidad y se quejan de que esta funcionaria no ha rendido cuentas sobre su trabajo. En general, saben poco de la municipalidad provincial, con lo cual la representación indígena en el gobierno regional es casi inexistente. Pero al mismo tiempo, están en coordinaciones con la subregión con el fin de consolidar el proyecto de agua y desagüe para Shintuya. Como indica la jefa de la Gerencia Subregional del Manu: “Nosotros como subregión coordinamos frecuentemente con las comunidades nativas, más por el aspecto de apoyarlas en la mejora de su infraestructura educativa, en algunos casos de salud”.⁴⁴

42 “El alcalde conversa con el presidente comunal [...] nos vamos a la provincia y conversamos directamente, qué problemas tenemos o qué necesidades tenemos en ese campo de comités [...] si no trabaja, exigimos”. Ver Focusgroup en Pampachulla, Quispicanchis (véase QUL12_FG en Anexo 4).

43 Véase QUL07 y QUL08 en Anexo 4.

44 Véase MAN_01 en Anexo 4.

El análisis de los casos de Espinar y Tambopata nos permite observar una realidad de representación política indígena muy diferente a la de las provincias de Quispicanchis y Manu. Tanto en Espinar como en Tambopata se registran esfuerzos por desarrollar estrategias al respecto, aunque nuestra investigación no pueda asegurar su éxito. La sostenibilidad de estos esfuerzos dependerá probablemente de la fuerza de las alianzas que se construyan y de los logros en general de la municipalidad provincial. La escasa capacidad de los gobiernos subnacionales para garantizar la gobernabilidad local provoca que estas iniciativas sean muy inestables. Aunque el análisis de su institucionalización escapa a nuestro trabajo, debe ser materia de un seguimiento en el futuro.

¿Representación política indígena con base social?

Hemos señalado que esta investigación es exploratoria. En esta sección desarrollamos el argumento tentativo de este libro, aun si creemos que para demostrarlo se requiere del estudio de otros casos y de una mayor cobertura temporal de análisis. Sin embargo, también consideramos que compartir con la comunidad académica estos primeros resultados puede contribuir a alentar la investigación en este campo. El libro propone observar el rol que cumple la organización social en la representación política indígena, lo que además tiene implicancias teóricas que debemos tener en cuenta. En las ciencias políticas y la sociología todavía existe la visión de que los movimientos sociales actúan principalmente fuera de la política institucionalizada, que es el escenario por excelencia de los partidos. Más aún, se tiende a creer que estos movimientos solo emergen en ciclos de conflicto con instituciones y autoridades (Tarrow 1997). Sin embargo, autores como Goldstone (2003) insisten que esto no es cierto. Según él, el análisis empírico de los casos ha demostrado que los actores, los destinos y las estructuras de los partidos políticos y movimientos sociales se encuentran muy frecuentemente interrelacionados. Luna también ha señalado que, en América Latina, la existencia de movimientos sociales fuertes sobre la base de clivajes importantes (étnicos, de clase, etc.), como sucede en Bolivia, puede ayudar a construir representaciones sustantivas (Luna 2007: 420).

La literatura local ha sido más bien pesimista con los casos de “tránsito horizontal”, es decir, los que pasan de la representación social a la representación política a escala subnacional. Esos estudios, que no se dedican a la representación política indígena en particular sino a la representación subnacional en general, han postulado la existencia de una sólida brecha “horizontal” entre movilización social y representación política local (Tanaka y Grompone 2009, Meléndez 2012). Esta brecha alude a que quienes intervienen en la política no logran canalizar las demandas sociales a través de la política representativa.⁴⁵ Se trata, entonces, señala Meléndez (2012), de operadores políticos (y no partidarios) abandonados a la cotidianidad de protestas y crisis de representación. El foco explicativo de estos estudios está en el peso de las estructuras. La crisis de los partidos y de representación en el Perú provoca que las brechas sean difíciles de alterar. La conclusión es que una representación política sustantiva, indígena o no indígena, no puede surgir sin la institucionalización de partidos.

En general, hay mucho de cierto en estos estudios. Sin embargo, no es todo lo que hay por observar y aprender en el ámbito subnacional peruano. La realidad provincial de la representación indígena es más flexible, y las agencias y estructuras parecen moldearse gradual y mutuamente. Además, los estudios mencionados tienen una limitación metodológica. Sus casos representan justo el fracaso de la representación política: por tanto, no consideran las excepciones, no se preguntan cómo en algunos casos se logra (aunque sea de manera temporal) algún grado de representación política sustantiva, por qué en otros casos esto no se consigue, y qué explica la diferencia. La aproximación comparativa subnacional que planteamos nos permite observar una realidad más dinámica y compleja, en la que los actores usan sus recursos organizacionales para construir nuevas formas de representación en un contexto adverso para ello. Puede ser que estas formas de representación no sean a la larga sostenibles —habrá que observarlo—, pero forman parte de la experiencia política a escala subnacional. El problema de la sostenibilidad de estos esfuerzos es una importante materia de investigación futura.

45 La brecha “vertical” se refiere a que las organizaciones sociales tampoco pueden agregar las agendas locales movilizadas en los ámbitos provinciales, regionales y nacionales (Meléndez 2012).

El liderazgo, la existencias de redes y la oportunidad de asociación generan un contexto favorable para que las políticas de reforma institucional sean mejor aprovechadas por los pueblos indígenas (Van Cott 2005, Yashar 2005). Nosotros planteamos que la cuota nativa, en un contexto de escasa institucionalización de los partidos, tiende a producir efectos no deseados en la representación política indígena. Precisamente, uno de ellos es que ofrece incentivos para presentar candidatos indígenas que no tienen ningún vínculo de representación con el electorado indígena, o cuyo vínculo es puramente descriptivo y no sustantivo: dado solo por el hecho de compartir una identificación étnica, sin que eso lleve a una canalización de demandas y a una influencia en la agenda y decisiones públicas (Kitschelt et ál. 2009). En esos casos, las características personales del candidato indígena son las que importan para que los partidos políticos lo inviten a formar parte de sus listas. Estas mismas características son la más significativa base para la adhesión electoral. Como consecuencia, la adhesión se produce de forma atomizada y sin ningún desarrollo posterior que busque la real canalización de demandas de la población indígena en la provincia. Como veremos más adelante, esta clase de adhesión debilita las posibilidades de participación política indígena en lugar de reforzarlas. Además, este tipo de representación puramente descriptiva está asociado a un uso instrumental de la cuota nativa, tanto por parte de los partidos políticos como de los candidatos indígenas.

La representación política sustantiva puede generarse, sin embargo, bajo ciertas condiciones. Los clivajes sociales pueden ser una oportunidad para el fortalecimiento de las organizaciones indígenas de base que logran aprovechar los espacios de representación política que se abren.

No obstante, no todos los clivajes sociales producen un tejido organizacional fuerte. Hay que tomar en cuenta que así como estos clivajes pueden promover la creación de organizaciones sociales, también pueden originar solo liderazgos individuales. No siempre ambos resultados van de la mano, como lo muestra el caso de Quispicanchis. Lo importante es el fortalecimiento de la base social. Estas organizaciones sociales de base contribuyen a construir representaciones políticas indígenas relativamente sustantivas y a contrarrestar los efectos perversos de la cuota. Cuando, los niveles de organización indígena de base son bajos, la representación política indígena suele ser predominantemente no sustantiva o nominal. Por un lado, las organizaciones sociales relativamente sólidas mantienen una estructura formal y relacional sostenida en el tiempo que representa, centraliza y traduce demandas de uno o diversos grupos sociales, con el fin de establecer mecanismos y vías para su solución (Tarrow 2011, McAdam, Tarrow y Tilly 2004, McAdam, McCarthy y Zald 1977). Como afirma Tarrow: “Lo importante en el proceso de sobrevivencia organizacional no son (solo) las propiedades formales de la organización, sino las redes interpersonales dentro de estas redes, las cuales sobreviven incluso cuando la organización formal desaparece” (Tarrow 2011: 123). Por otro lado, estas organizaciones producen liderazgos que pueden movilizar esas estructuras y sostener las relaciones construidas. En ese proceso, hay que tomar en cuenta que ante la ausencia de partidos políticos, los líderes sociales ganan un gran capital político, construyen una trayectoria política independientemente de si la organización se fortalece o se debilita. Si lo clivajes solo generan liderazgos sociales, sin organización y articulación de base, la representación sustantiva se debilita.

Tomando en cuenta estas consideraciones, la tipología que este libro presenta busca entender mejor los matices de la representación política indígena. Es importante señalar, sin embargo, que una tipología siempre constituye una “simplificación cognitiva [...] reduciendo la complejidad del mundo” (Landman 2008: 5-6). Con un espíritu exploratorio, presentamos entonces una tipología propia y original. Sobre la base de esta clasificación se ordenan los casos seleccionados, describiendo sus principales características en cuanto a representación política indígena.

Tipología de los casos

En un contexto de falta de institucionalización de los partidos, la cuota nativa tiende a ser instrumentalizada tanto por los partidos como por los candidatos indígenas. El riesgo de incluir en las listas a candidatos indígenas de manera obligatoria, es que esto se convierta en un proceso meramente formal, con candidatos que no canalizan las demandas de las comunidades indígenas. Cuando ello sucede, este proceso no aporta a una mayor participación política indígena en el ámbito local. En todos los casos se ha reportado que los partidos invitan a candidatos sin una consulta previa a las comunidades, lo que denota una lógica oportunista, no solo por parte de los partidos sino también de los candidatos.

Esta tipología toma en cuenta dos dimensiones diferentes: por un lado, el vínculo con alguna organización social de base, y por otro, un liderazgo con trayectoria. La trayectoria política es importante, porque en ausencia de esta, el candidato es un novato en la política y, por lo tanto, la instrumentalización de la cuota nativa tiende a ser mayor. Los políticos profesionales saben cómo desenvolverse en la arena política, y pasan su vida trabajando en los márgenes de las instituciones, por lo que adquieren ciertas habilidades de negociación, compromiso y de construcción de coaliciones (Levitsky y Loxton 2012). En cambio, sin la experiencia política del día a día, los *outsiders* carecen de estas habilidades.

Asimismo, el vínculo con una organización social de base disminuye la posibilidad de una instrumentalización de la cuota. Sin esa articulación, la candidatura se torna individual y no una decisión colectiva, y el compromiso del partido que incluye a ese candidato no es con una organización, por lo que puede dejarlo aislado sin demasiado costo. Al mismo tiempo, sin el vínculo con una organización, el político carece del peso necesario para imponer su agenda. En esa situación, la representación es entonces meramente descriptiva, y no sustantiva.

En otras palabras, con las habilidades adquiridas a lo largo de una trayectoria política y con el apoyo de una organización, estos candidatos reducen la tendencia a una representación meramente descriptiva y a una instrumentalización de la cuota, porque es más difícil someterlos a “chickenga-

mes".⁴⁶ Es decir, la dificultad que tienen varios actores afectados por un actor dominante para responder en conjunto debido a que no pueden superar el problema de acción colectiva, por lo que terminan eligiendo la no-confrontación.

Combinando la organización social y la trayectoria del líder, podemos concebir teóricamente cuatro tipos de representación política indígena y niveles de instrumentalización de la cuota nativa. Nuestro argumento no pretende asumir una visión dicotómica de la representación indígena (alta y baja), sino plantear diferentes tipos de participación y una teoría comprensiva para las variaciones encontradas. Tenemos, entonces, cuatro escenarios diferentes:

Cuando la organización social es fuerte, pero no hay líderes con trayectoria, la adhesión electoral a un candidato relacionado con esa organización responde completamente a la organización y debiéramos esperar que la representación sea sustantiva. La instrumentalización de la cuota nativa es entonces nula. No tenemos ningún caso para esta situación.

Cuando tanto la organización como el liderazgo son fuertes, la presencia en instancias políticas de los líderes con trayectoria promueve una representación sustantiva (Tambopata y Espinar) y bajos niveles de instrumentalización de la cuota (Tambopata).

Sin embargo, cuando solo el líder ha capitalizado el clivaje social y la organización social se ha debilitado o no se ha fortalecido, la representación tiende a ser no sustantiva y la cuota suele acentuar la fragmentación de la organización de base (Quispicanchis).

Finalmente, cuando la organización es débil y no hay líderes con trayectoria, la adherencia electoral al candidato es simplemente descriptiva y el uso de la cuota por parte de los partidos políticos es muy alto (el Manu).

46 El argumento lo usa Levitsky para explicar las debilidades de la oposición a Menem en el peronismo: "Because Menem could inflict much more damage on individual leaders than they, by themselves, could inflict on him, critics repeatedly backed down, choosing the safer strategy of non-confrontation" (Levitsky y Cameron 2003).

Tabla 6. Tipología de la representación política indígena

No		Trayectoria de liderazgo	
		Sí	
Vínculo con alguna organización	No	Cuadrante 1 Preponderantemente el Manu	Cuadrante 2 Preponderantemente Quispicanchis
	Sí	Cuadrante 4 No hay casos	Cuadrante 3 Preponderantemente Tambopata y Espinar

Fuente: elaboración propia.

El cuadrante 1 representa un caso de representación no sustantiva, meramente descriptiva, y de instrumentalización de la cuota nativa. En este grupo se encuentran candidatos sin vínculo con una organización y sin trayectoria de liderazgo. En ese sentido, aquí podría ubicarse preponderantemente el Manú. La instrumentalización de la cuota permite entonces prácticas de “relleno”, como las que plantea Espinoza (2012). Los candidatos son convocados por los partidos solo por cumplir con la formalidad, pero sin consultar a su comunidad. Este es el caso de la regidora del Manu, quien cumplía con todas las cuotas (de género, joven y nativa), por lo que incluirla fue conveniente para la lista del APRA. La referida regidora del Manu señaló que su base electoral fueron las comunidades nativas aledañas a Villa Salvación, por ser ella una comunera de Shintuya. Esto indica, como señalan Kitschelt et ál. (2009), una adhesión electoral puramente descriptiva, expresiva: “Voto por ella porque es como yo”. Sin embargo, más allá de su etnicidad, no hubo nada particular, ni en su candidatura, ni en su campaña, ni en el partido al que fue invitada (el APRA), que incluyese demandas de la agenda indígena.⁴⁷ Ya electa, su falta de experiencia como dirigente le impidió colmar las expectativas de la comunidad, con la que tampoco se comunicaba a través de las asambleas comunitarias. Además, dado que no poseía experiencia de dirigencia o partidaria, le era muy difícil pensar en influir en la agenda del partido.⁴⁸

47 Véase MAN_04 en Anexo 4.

48 Véase MAN_04 en Anexo 4.

El cuadrante 2 también plantea una situación de representación no sustantiva y alta instrumentalización de la cuota nativa, pero diferente a la del cuadrante 1. En este caso, la instrumentalización es más sutil y se da tanto por parte de los partidos como de los candidatos. Los partidos invitan a candidatos que son líderes reconocidos en sus comunidades, pero de manera individual. Los candidatos, a su vez, están interesados en postular e incluso lo hacen sin consultar a sus bases o falseando su relación con las comunidades a fin de acceder al cargo. Quispicanchis es el caso que mejor ilustra este cuadrante. En Quispicanchis, uno de los cuatro regidores siguió este patrón. Como hemos señalado, estos líderes no tienen ningún compromiso con una organización. Por lo tanto, luego de ser elegidos, en caso de pertenecer a alguna, se desvinculan de ella. A veces la misma postulación en diferentes listas genera conflictos y distanciamientos de las organizaciones originales. El alto nivel de instrumentalización de la cuota se expresa en que los regidores indígenas electos fueron invitados por diferentes listas, muchas de las cuales no tenían una agenda indígena. Estos líderes fueron convocados porque tienen una importante trayectoria de dirigencia en la provincia. Sin embargo, hoy solo uno de ellos (quien pertenece al movimiento regional Autogobierno Ayllu), sigue afiliado a su organización de origen, la Federación Departamental Campesina del Cusco (FDCC).⁴⁹ Al mismo tiempo, tres de los cuatro regidores entrevistados habían tenido experiencia de dirigencia comunal antes de ser electos. Como veremos más adelante, la reforma agraria en los años setenta y la violencia política de la cual las comunidades tuvieron que defenderse crearon un clivaje entre las comunidades y el resto de la población de Quispicanchis. Las organizaciones que surgieron en los años ochenta, como la Federación Campesina y las rondas, han ido debilitándose, pero sus líderes han ganado trayectoria social y reconocimiento en sus comunidades. Uno de los regidores, por ejemplo, había sido secretario de la Federación Agraria Revolucionaria Túpac Amaru (FARTAC); y los otros dos habían sido autoridades de sus respectivas comunidades y dirigentes de rondas. Dos de los tres regidores tuvieron además experiencia en la alcaldía distrital antes de ser elegidos regidores provinciales, lo que indica un conocimiento de las funciones de un regidor.⁵⁰

49 Véase QUL01 en Anexo 4.

50 Véase entrevistas a los regidores de Quispicanchis, QUL01, QUL02 y QUL03 en Anexo 4.

De esta manera, en el caso de Quispicanchis, la cuota nativa no contribuye a crear una representación sustantiva. Para el presidente de la Central de Rondas del Valle Vilcanota, esta cuota no ha mejorado la representación de las comunidades rurales por sí misma. Siente que hay aún mucha discriminación contra las comunidades y sus instituciones, lógicas personalistas en torno a los candidatos y una falta de representación de las comunidades.⁵¹ El propio líder de las rondas empieza a reconocer que el hecho de ser comunero no es suficiente para legitimar la autoridad, como lo prueban los regidores en su relación ya no tan estrecha con sus bases.

Los cuadrantes 3 y 4 corresponden a una situación de representación sustantiva y baja instrumentalización de la cuota nativa. En el cuadrante 3, encontramos candidatos relacionados con una organización y con trayectoria de liderazgo. Estas personas postulan en coordinación y en representación de sus organizaciones sociales. Este es el caso de las provincias de Tambopata y Espinar. En Tambopata, los dos regidores tienen una larga trayectoria de dirigencia social, al igual que el alcalde y el regidor en Espinar.

Espinar representa un extremo de participación indígena política entre los casos que hemos estudiado. En esta provincia, el nivel de organización local ha logrado articular un proyecto político alrededor del conflicto con la mina Tintaya y un sentido de identidad indígena k'ana. Los candidatos elegidos tienen un respaldo en su trayectoria de dirigencia, pero de alguna forma se mantienen vinculados a la organización social y la retroalimentación. Es decir, Espinar cuenta con una clase política local que surge entre los líderes comuneros e indígenas y que tiene un fuerte apoyo electoral de sus bases rurales. Hoy son varios los regidores cuyo origen es indígena o que, por lo menos, son identificados como tal.

En el caso de Tambopata, los propios líderes indígenas han buscado superar el problema de la instrumentalización de la cuota nativa negociando con los partidos. Los dos regidores indígenas coincidieron en que existen condiciones para que el diseño de la cuota nativa (aplicada a las listas de candidatos y no a los escaños) provoque un incentivo perverso para las organizaciones políticas y tenga por consecuencia la instrumen-

51 Véase QUL_09 en Anexo 4.

talización.⁵² Uno de los regidores comentaba que muchas veces los partidos invitan a sus listas a ciertas personas que pertenecen a comunidades sin consultar en asamblea comunal, lo que genera rechazo por parte de las comunidades y temor a la politización de sus organizaciones.⁵³ Por su parte, el otro regidor considera que la forma como se ha implementado la cuota en Tambopata solo ha generado que los partidos busquen “rellenar” sus listas, sin tener ningún compromiso real con los candidatos ni con sus agendas.⁵⁴

La preocupación principal de los dirigentes en Tambopata es el apoyo atomizado a candidatos indígenas que, como hemos visto, predomina también en Quispicanchis. El actual presidente del Consejo Indígena del Bajo Madre de Dios (COINBAMAD), considera que siempre ha existido una relación instrumental entre organizaciones políticas y líderes indígenas, pero que la cuota nativa, al haber fomentado la competencia y la participación política de algunos indígenas, está promoviendo la politización “desorganizada” de las bases.⁵⁵ Por su parte, el presidente de la Asociación Forestal Indígena Madre de Dios (AFIMAD), opina que se ha producido una politización de las organizaciones de base y sus líderes como efecto de la presión de los partidos.⁵⁶ Finalmente, según el presidente de la Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD), el problema en la aplicación de la cuota es que, dado que a menudo las candidaturas no son consensuadas ni socializadas, ni en el ámbito de la FENAMAD ni en el de las comunidades, muchas veces son electas personas que ya no viven en la comunidad o que no tienen un perfil de líder y que solo ven en el cargo una oportunidad de lucrar.⁵⁷

Sin embargo, en la actualidad, si bien en Tambopata se está al tanto de la lógica instrumental que hay detrás de la cuota nativa, las organizaciones de base ven en la cuota una posibilidad de tener representantes en la municipalidad y de poder establecer pactos políticos con los alcaldes u otras autoridades. Los dos regidores fueron invitados a la lista del movi-

52 Véase entrevistas con regidores TAM_06 y TAM_07 en Anexo 4.

53 Entrevista a regidor en Tambopata. Véase TAM_06 en Anexo 4.

54 Entrevista a regidor en Tambopata. Véase TAM_07 en Anexo 4.

55 Entrevista al presidente del COINBAMAD. Véase TAM_04 en Anexo 4.

56 Véase TAM_05 en Anexo 4.

57 Entrevista a presidente de la FENAMAD. Véase TAM_08 en Anexo 4.

miento Justicia Regional, logrando un resultado muy diferente al de Quispicanchis o el Manu.⁵⁸ Por lo tanto, lo interesante del caso de Tambopata es que hay una tendencia a la instrumentalización de la cuota, pero que es contenida por la fortaleza de la organización social.

El cuadrante 4 se refiere a candidatos vinculados a una organización, pero sin trayectoria de liderazgo. En nuestro estudio no tenemos ningún caso para este cuadrante, que incluye a candidatos indígenas sin mayor experiencia, pero con un fuerte compromiso con una organización. Se trata de casos en los que, por lo tanto, no hay una experiencia de dirigencia que instrumentalizar, pero ella no es necesaria porque la adhesión electoral es fundamentalmente a la organización social.

En suma, son estas comparaciones las que desarrollaremos en el resto del libro. Nos interesa analizar los contrastes entre Espinar y Quispicanchis, en la región del Cusco, y Tambopata y Manu, en la de Madre de Dios.

⁵⁸ Ambos han sido líderes de sus comunidades nativas y se encuentran inscritos en el COINBAMAD. Véase TAM_06 y TAM_07 en Anexo 4.

CAPÍTULO 4

LOS CASOS ANDINOS: LAS PROVINCIAS DE ESPINAR Y QUISPICANCHIS (CUSCO)

Las provincias del Cusco poseen una antigua historia de organización campesina. Entre sus organizaciones se encuentran la Confederación Nacional Agraria (CNA), la Confederación Campesina del Perú (CCP) y las rondas campesinas (RRCC). La CNA y la CCP remontan sus orígenes a los años de lucha por la reforma agraria en el Perú. La CCP, si bien fue creada en 1947, fue reimpulsada en 1972 por el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilidad Social (SINAMOS) durante el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, tiempo en el cual se creó la CNA. Ambas organizaciones poseen alcance nacional, siendo las principales representantes de las agendas de las comunidades campesinas.⁵⁹

Para el caso específico del Cusco, hacia finales de la década del setenta, durante la primera fase del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, la CNA creó la Federación Agraria Revolucionaria Túpac Amaru (FARTAC).⁶⁰ Por su parte, la CCP fundó la Federación Departamental Campesina del Cusco (FDCC).⁶¹ Finalmente, las RRCC surgieron en varias zonas andinas durante el periodo del conflicto armado interno de los años ochenta. En los Andes Centrales, las rondas fueron apoyadas y a veces incluso impulsadas por el ejército peruano (Starn 1991); en el sur andino, en cambio, fueron más bien organizadas por las propias comunidades con apoyo de la Iglesia Católica (Sulmont 1995). En la actualidad, la figura de las RRCC ha sido aplicada por varias comunidades indígenas, teniendo una especial presencia en Quispicanchis.

⁵⁹ Véase Pajuelo (2007).

⁶⁰ La FARTAC es una organización gremial que representa a las tres provincias, a los 108 distritos y a las 1400 comunidades campesinas.

⁶¹ A manera de ejemplo, para el caso específico de Quispicanchis, la FDCC y algunos partidos que luego formarían parte del Partido Unificado Mariateguista (PUM) participaron en la toma de la hacienda de Lauramarca, en Ocongate, a fines de los años sesenta y, luego, en la organización de la cooperativa Lauramarca. Braulio Ramírez, dirigente de la FARTAC de Ocongate, recuerda a varios políticos ligados al PUM que iban a dictar cursos de asesoría a las organizaciones campesinas a mediados de los años ochenta (Sulmont 1995).

Gracias a la existencia de antiguas organizaciones, como la FAR-TAC, la FDCC y las RRCC, debiéramos esperar una representación indígena sustantiva en el Cusco. Es decir, una representación que logre canalizar la agenda indígena campesina de sus provincias. Sin embargo, si bien se trata de organizaciones con varias décadas de existencia y con alcance nacional, en la actualidad la CNA, la CCP y las rondas han sufrido una dinámica de encuentros y desencuentros en sus agendas y capacidades organizacionales. En Quispicanchis, esto ha generado una fuerte fragmentación de la organización campesina, que se expresa en el ámbito local. En Espinar la situación es otra: el conflicto con la mina Tintaya parece haber recreado y fortalecido a la organización social campesina indígena. A continuación se presentará con más detalle ambos casos —Quispicanchis y Espinar— para explicar los contrastes de representación política indígena en la región del Cusco. El capítulo se divide en dos secciones. La primera sección presenta el caso de Quispicanchis como de representación no sustantiva y de alta instrumentalización de la cuota nativa; la segunda muestra el caso de Espinar que, por lo contrario, es un caso de representación sustantiva, incluso sin cuota.

Quispicanchis: baja representación sustantiva con cuota nativa

Quispicanchis es la segunda provincia más grande del Cusco, con una población concentrada en la cuenca del río Vilcanota, que comprende la zona del valle interandino, entre los 3100 y 3800 msnm. Esta zona tiene el mayor porcentaje de población urbana en el ámbito provincial (más del 50%) y la mayor densidad poblacional concentrada en los distritos de Oropesa, Lucre, Andahuaylillas, Huaró y Urcos. Quispicanchis cuenta con 50.080 electores. La capital de Quispicanchis, Urcos, cuyo distrito tiene el mismo nombre, es el centro administrativo de la provincia y también un eje importante de comercio microrregional y regional. En este espacio se ponen en contacto productores con comerciantes provenientes de ciudades como Cusco y Sicuani, e incluso Juliaca y Arequipa. Urcos cumple la función de un nodo de transporte y comercio microrregional y regional, ya que está situada en la intersección de las carreteras Cusco-Sicuani y Cusco-Puerto Maldonado. A pesar de ello, la agricultura en el valle inte-

randino del Vilcanota es principalmente de autoconsumo y está poco articulada a la agroindustria local.

Su alcalde provincial es Graciano ManduraCrispin, electo por el movimiento regional Autogobierno Ayllu. En la actualidad, cuatro de sus nueve regidores provinciales pertenecen a comunidades rurales o son identificados como indígenas. En ese sentido, formalmente se está haciendo efectiva la cuota nativa en la provincia de Quispicanchis.

Organizaciones débiles y líderes con trayectoria

En Quispicanchis encontramos una organización social muy fragmentada. Las organizaciones, como la FARTAC FDCC o las RRCC, son de antigua data en la zona, lo cual les brinda legitimidad y contribuye a la formación de líderes indígenas. Sin embargo, hoy encuentran dificultades para articular sus proyectos políticos. Existen liderazgos y organizaciones de base, pero con una débil articulación entre sí. Debido a que la organización básica en los ámbitos local y rural continúa siendo la comunidad campesina, la FARTAC y la FDCC se nutren de los vínculos intracomunitarios. Ambas organizaciones siguen organizando congresos y encuentros entre comunidades, manteniendo así cierta comunicación y flujo de información en el ámbito de la región.

Existe una amplia agenda campesina, pero las organizaciones son débiles y cuentan con pocos recursos. Las actividades de las bases de la FARTAC y la FDCC muchas veces dependen de vínculos con partidos, movimientos u ONG que intervienen en las dinámicas campesinas de la zona. Estas dinámicas no son solo políticas, sino también productivas y económicas. De esta forma, la FARTAC y la FDCC subsisten a través de recursos e iniciativas que si bien no son propios, les permiten aún hoy establecer redes de comunicación y construcción de la agenda campesina, y fundamentalmente, formar líderes locales de origen rural. La FARTAC y la FDCC son entonces plataformas por las cuales circulan líderes locales, los cuales asumen diversos cargos en diferentes momentos de su vida. Dado que la organización es débil, llevar adelante estas plataformas demanda un mayor compromiso de sus dirigentes.⁶² Estas característi-

62 Paredes señala que el peso en el líder es parte de una tradición organizacional que viene de la influencia de los partidos de izquierda (véase Paredes 2008a).

cas poseen la desventaja de que desincentivan la participación de líderes jóvenes, quienes perciben la representación como un sacrificio de tiempo poco rentable. Sin embargo, gracias a esta participación en redes campesinas, los pocos líderes que hay se relacionan con dinámicas políticas a escalas regionales e incluso nacionales, transitando entre organizaciones y programas que les ayudan a crecer como dirigentes.

En la provincia de Quispicanchis, las RRCC se formaron en la zona altoandina, en particular con la participación de las comunidades campesinas de los distritos de Ocongate, Carhuayo y Marcapata. Sus inicios se remontan a 1985, cuando el Comité de Derechos Humanos de la Parroquia de Ocongate presentó el modelo cajamarquino a las comunidades, a fin de que se defendieran de los constantes robos y el abigeato regional (Sulmont 1995). En un inicio, las RRCC encontraron resistencia por parte de las autoridades y poderes locales, y entre 1993 y 1994 fueron temporalmente paralizadas.⁶³ Pero a diferencia del resto de organizaciones, las RRCC han pasado a ser en la actualidad bases organizativas dinámicas en Quispicanchis gracias a su vínculo con proyectos agrícolas. A pesar de que en el Cusco las rondas continúan circunscritas al orden comunal (lo que no ocurre en otras regiones, como Cajamarca),⁶⁴ varios líderes *ronderiles* se han convertido en intermediarios de la sociedad rural frente al Estado. La organización se encuentra relativamente extendida en la provincia, recibe incluso apoyo de la municipalidad provincial para su formalización y desarrolla plataformas de trabajo en función a las cuencas. Sin embargo, el rol de las rondas en Quispicanchis es muy limitado. Se restringe exclusivamente a la vigilancia, con una agenda al margen de la de otras organizaciones o plataformas más amplias de ronderos. Las RRCC en la provincia de Quispicanchis no se articulan en torno a agendas políticas, sino más bien a agendas productivas agrícolas e hídricas.

Baja representación sustantiva e instrumentalización de la cuota nativa

63 La conformación de rondas fue denunciada como “ilegal”, por lo cual, a pesar de su autonomía, las rondas campesinas encontraron problemas para realizar sus labores de justicia, frente a la fiscalía y al juzgado de paz. Incluso, a principios de los años noventa, los miembros de las rondas fueron acusados de terroristas por la subprefectura y recibieron el apoyo de dos ONG: el Centro de Capacitación Agroindustrial Jesús Obrero (CCAJO) y el Instituto de Defensa Legal (IDL) —Sulmont 1995.

64 Así, en las comunidades se desarrollan directivas de rondas campesinas, que se articulan entre sí, pero ninguna comunidad se define en función a una ronda.

La desarticulación de las organizaciones produce liderazgos con escasa legitimidad o con conflictos entre ellos. En ese contexto, la representación es no sustantiva, y la instrumentalización de la cuota se da tanto por parte de los partidos o agrupaciones políticas que convocan a un candidato indígena para poder postular, como por parte de los líderes indígenas, que incluso postulan sin consultar a sus comunidades o mintiendo sobre su pertenencia a las mismas.

Según los regidores entrevistados en Quispicanchis, diferentes agrupaciones políticas se acercaron a los líderes indígenas durante la campaña electoral. Por eso, varios de ellos, incluso de la misma comunidad, participaron en diferentes listas. Ninguna de estas listas tenía en principio una agenda o un plan de trabajo con las poblaciones indígenas. Tal como nos dijeron ellos mismos, fueron invitados por su trayectoria de dirigencia en la provincia y por el relativo respaldo que tienen de sus comunidades al ser personas conocidas. Tres de los cuatro regidores entrevistados habían sido dirigentes de comunidades antes de ser electos. Como ya dijimos, un regidor había sido secretario de la FARTAC, y otros dos habían sido autoridades de sus respectivas comunidades. Adicionalmente, dos de ellos tenían experiencia en la alcaldía de su distrito. Sin embargo, hoy solo uno (quien pertenece al movimiento regional Autogobierno Ayllu) sigue afiliado a su organización de origen, la FDCC.⁶⁵

No obstante, la elección de estos dirigentes con amplia trayectoria no garantiza la representación política indígena en Quispicanchis. Desde la perspectiva de la dirigente ronderil entrevistada, la cuota nativa no asegura la representatividad de las comunidades rurales, básicamente porque los partidos políticos invitan a ciertos líderes siempre y cuando “paguen su campaña”.⁶⁶ En la misma línea, para la presidenta de la FARTAC, la cuota no ha generado por sí misma incentivos para la participación política de los líderes indígenas de las organizaciones de base: “Lo que pasa es que a veces no nos dan esa oportunidad para poder llegar, ¿por qué?, porque muchas veces los partidos políticos que cobran demasiado dinero para poder ingresar [...] Ustedes tienen que aportar para las campañas, para todo, 30 mil dólares, y un campesino en una comunidad campesina,

65 Véase entrevistas a regidores: TAM_01, TAM_02, TAM_03 y TAM_06 en Anexo 4.

66 Entrevista a la Primera vocal macrorregional de las rondas campesinas. Véase QUL_05 en Anexo 4.

un dirigente, ¿de dónde va a sacar?”.⁶⁷ Efectivamente, es difícil encontrar a dirigentes de origen rural que puedan correr con los gastos que implica una campaña. La organización social podría reducir esos costos. Sin embargo, sin una organización articulada, la cuota nativa incentiva la postulación de dirigentes a título personal. El resultado es más bien una relación de mutuo aprovechamiento entre los candidatos indígenas con trayectoria y las organizaciones políticas.

Sobre la representación sustantiva o programática, otros líderes de organizaciones señalan que los regidores no representan políticamente a las comunidades. Para el presidente de la Central de Rondas del Valle Vilcanota, la cuota nativa no ha mejorado la representación política de las comunidades rurales.⁶⁸ Opina que todavía hay mucha discriminación contra las comunidades campesinas y sus instituciones, que las agrupaciones políticas manejan una lógica personalista en torno a los candidatos, y que no hay una “representación de la masa” (refiriéndose a las comunidades).⁶⁹ Asimismo, la percepción de los regidores sobre su propia capacidad representativa no es buena. Piensan que, dado que solo tienen tareas fiscalizadoras y normativas, no tienen mucho poder ejecutivo, por lo que el impacto de su trabajo en lo que respecta a las demandas de las comunidades es limitado. Una de las ejecutivas entrevistada de la Municipalidad Provincial de Quispicanchis, nos señala que los regidores: “no tienen un trabajo como en el caso de [la] Oficina de Participación Vecinal de los proyectos de rondas campesinas, donde nuestra población objetivo son las comunidades. Tienen relación tal vez a nivel de amistad, de coordinación, de autoridad a pobladores, [...] pero con respecto a las coordinaciones y el trabajo operativo, lo llevamos desde esta oficina íntegramente [no desde el concejo]”.⁷⁰

Las limitaciones inherentes al rol del regidor hace más difícil la representación. Los regidores indígenas, incluso cuando la cuota se cumple, son minoría en el concejo. La presidenta de la FARTAC opina que “[los regidores] solo están en la comisión como fiscalizadores. Tal vez [tienen la capacidad] para poder presentar propuestas pero [...] el alcalde es el que más poder tiene”. La líder de la FARTAC explica que para poder

67 Entrevista alapresidenta de la FARTAC, Quispicanchis. Véase QUI_11 en Anexo 4.

68 Véase QUI_09 en Anexo 4.

69 Ibid.

70 Véase QUI_07 en Anexo 4.

llevar adelante sus proyectos, es más útil para las comunidades establecer un vínculo directo con las autoridades, como el alcalde, sin la intermediación del regidor: “Si uno sabe hablarlo, si uno sabe convencerlo, lo hace, pues, sea como sea. Para lograr cualquier cosa, donde quiera hacer gestión, tengo que ser entradora y tengo que tener capacidad de convencimiento”.⁷¹ Efectivamente, los líderes de las comunidades realizan este tipo de gestión de manera individual, unos con mejor suerte que otros, para conseguir servicios y proyectos para sus comunidades.

Ante estas dificultades, hay poco que hacer, según los regidores. La agenda indígena posee escasas posibilidades de ser prioridad en un concejo donde la mayoría es de origen urbano y no muestra interés en la realidad comunal campesina. De esta forma, ante la ausencia de una organización social fuerte que organice las demandas y ejerza presión sobre el resto de representantes, los intentos de establecer estrategias de gobernabilidad indígena son limitados, y los pocos avances dependen mucho de la voluntad de las autoridades.

Espinar: representación sustantiva sin cuota nativa

Espinar es un caso de representación política indígena sustantiva, junto con Tambopata en Madre de Dios. Encontramos ahí candidatos relacionados con una organización y con trayectoria de liderazgo. Estas personas postulan en coordinación y en representación de sus organizaciones sociales. Como se verá a continuación, a pesar de que Espinar no es una provincia donde se haya aplicado la cuota nativa, el rol de organizaciones como la Federación Única de Campesinos de Espinar (FUCAE) o el Frente Único de Defensa de los Intereses de Espinar (FUDIE) ha sido central en la formación y control de líderes indígenas en cargos públicos.

Espinar se ubica en la zona sur de la región Cusco. Es parte de las estribaciones altiplánicas de la cordillera del Vilcanota y de la cadena montañosa del Huanzo, con territorios que se encuentran en altitudes que varían entre los 3840 y los 5175 msnm. La provincia posee más de 70 lagunas, con 82 km² de espejo. Cuenta con aproximadamente 39 mil electores.

⁷¹ Véase QUL11 en Anexo 04.

La actividad económica más importante de esta provincia es la minería, entregada en concesión a la empresa Xstrata.⁷² La zona minera en concesión tiene un área superficial de 4.971,67 hectáreas. Limita por el norte con las comunidades de Bajo y Alto Huancané, por el este con las comunidades de Alto Huancané y Huano, por el sur con la comunidad de Huisa, por el suroeste con la Asociación de Propietarios Independientes de Huinipampa, por el oeste con la comunidad de Huisa, y por el noroeste con el centro poblado de TintayaMarquiri. Si bien la minería es la principal actividad económica de la provincia, esto no se refleja en contrataciones locales. Los pobladores nos indican que el impacto laboral de la minería ha sido limitado, al menos en empleo directo. La mayoría de los trabajadores de Tintaya son foráneos, mientras que sucesivos acuerdos sobre un porcentaje de empleo para los espinarenses “no han sido cumplidos”, de acuerdo con los pobladores.⁷³ Sin embargo, es importante señalar la minería ha influido en la dinamización de la economía local y es la principal razón de un acelerado proceso de urbanización en la zona. Los comerciantes mayoristas, aunque solo representan el 0,16% de la PEA de la provincia de Espinar, canalizan los productos industriales provenientes de Arequipa, Juliaca y Puno, y al mismo tiempo acopian los productos agropecuarios de la zona, como queso, carne de ovino, lana, fibra, cueros, papa deshidratada, entre otros.

Larga tradición de organización social

En Espinar existe una historia de organización campesina similar a la de Quispichanichis. Esta tradición se remonta a los años setenta y a las luchas por la tierra (Cáceres y Rojas 2012). Pero más recientemente, la presencia de la mina Tintaya ha producido un contexto de conflicto con las comunidades aledañas a ella. Esto a su vez ha originado una mayor capacidad de articulación para que los actores locales de origen rural sean reconocidos como agentes legítimos de representación.⁷⁴

⁷² La mina Tintaya inició su producción en los años ochenta como una mina estatal. En 1990 fue privatizada y comprada por BHP Billiton, quien luego la vendió a Xstrata, su actual dueño.

⁷³ Entrevista a exdirigente de la Coordinadora Regional de Comunidades Afectadas por la Minería (CORECAMI) y presidente de la comunidad de Huancané Alto, en Espinar, octubre 2013. Véase ESP_03 en Anexo 4.

⁷⁴ El conflicto de la población de Espinar con la mina ha sido ampliamente estudiado. Véase Echave (2005), Lossio y Camacho (2005), Aroca (2008), Muñoz, Paredes y Thorp (2007), Echave et ál. (2009).

Para entender cómo se van abriendo las posibilidades de una representación indígena sustantiva en Espinar, es importante considerar algunos elementos históricos. Tradicionalmente, la vida de los campesinos en Espinar se ha basado en el control de las cabeceras de río, pues la región posee un gran potencial acuífero para el desarrollo de la agricultura. Gracias a ello, desde épocas prehispánicas, la zona de Espinar (el antiguo señorío aymara de Canas y Canchis) fue un espacio de encuentro y parte de un circuito comercial vinculado con Arequipa⁷⁵ Respecto de la identidad k'ana, este es un asunto de reconstrucción y memoria que los actores locales vienen desarrollando gradualmente hace varios años, con mucha legitimidad entre la población de la provincia (Muñoz, Paredes y Thorp 2007), y da cuenta de un proceso endógeno (Cáceres y Rojas 2012: 26). Este proceso de reconfiguración de una identidad también está marcado por la necesidad de defender el territorio que ha sellado todo el siglo XX. Desde los años treinta, a causa de la lucha por la tierra, “comienza a desarrollarse una fuerte organización campesina, que convirtió a Espinar, junto con Quillabamba y otras zonas aledañas, en uno de los principales bastiones de lo que años más tarde sería la Confederación Campesina del Perú (CCP)” (Lossio y Camacho 2005: 8). En 1969 existían 45 haciendas en la zona; en 1984, 53 comunidades campesinas ocupaban el 75% de la tierra (Cáceres y Rojas 2012). Según Lossio y Camacho (2005): “En Espinar, el proceso de reforma agraria fomentó la migración de las élites desplazadas y de parte de la población rural hacia otras ciudades, como Arequipa, pero también hacia Yauri, iniciándose su proceso de urbanización”.

Durante los años sesenta, las comunidades de Espinar recibieron el apoyo de diversos aliados para construir las bases de su organización social. Varios grupos políticos de izquierda comenzaron a incrementar su presencia en la zona, a relacionarse con las comunidades campesinas y a ayudar a las organizaciones de sindicatos campesinos. Así, durante la década de 1970 se crean las dos centrales campesinas de la provincia: la Federación Intercomunal de Campesinos de la Provincia de Espinar (FICAE) y la Liga Agraria de la Provincia de Espinar. Mientras que la primera surgió como parte del movimiento que buscaba recuperar la propiedad de las

75 Según Cáceres y Rojas, en “el libro Trajinantes, Luis Miguel Glave incluye dos mapas que dan cuenta de la pertenencia de los señoríos Canas Canches a los señoríos aymaras y luego a las capitánías de mita en la región lacustre”(2012: 25).

tierras para las comunidades campesinas, la segunda lo hizo impulsada por la organización oficial del gobierno de Velasco, la CNA. Otro actor clave fue la Iglesia Católica del sur andino. En 1957 se crean las prelaturas de Ayaviri, Juli y Sicuani (Lossio y Camacho 2005). Posteriormente, la vicaría de Sicuani se volvería un actor fundamental para la movilización de la población y la defensa de la misma durante el conflicto armado de los años ochenta. Así, la transición a la democracia en los años ochenta encontró en la provincia de Espinar un alto nivel de organización social y campesina. En esa década, además, a pesar de la violencia que se extendía en el sur andino, la organización campesina fue fortalecida con la unificación de la FICAE y la Liga Agraria en la Federación Única de Campesinos de Espinar (FUCAE) (Lossio y Camacho 2005). Esto, por ejemplo, nunca ocurrió en Quispicanchis, donde estas dos vertientes de organización campesina siguieron siendo antagónicas por sus diferentes orígenes.⁷⁶ Para Cáceres y Rojas, en los años ochenta, luego de una primera etapa de desarrollo organizacional campesino en torno al derecho sobre la tierra y la reforma agraria: “viene una fase en la cual el eje del accionar gremial está en defender a las comunidades del impacto de dos procesos exógenos: la crisis económica y la guerra interna. Frente a lo primero proliferan los programas de emergencia que intentan, quizá sin mucho éxito, ir más allá de la supervivencia reactivando la producción; frente a lo segundo se desarrolla un movimiento de rondas campesinas que logran impedir la militarización de la provincia” (Cáceres y Rojas 2012: 59).

En la misma línea de Lossio y Camacho (2005), Cáceres y Rojas (2012) afirma que la presencia de la izquierda en el gobierno local fue importante en los años ochenta con el retorno a la democracia. Tanto en 1980 como en 1983 se eligen a alcaldes de Izquierda Unida (IU). Tras el triunfo del APRA en 1986, IU recupera la alcaldía en 1989, pero luego siguen dos periodos de gobierno del Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos (FRENATRACA) y Acción Popular. A fines de la década del noventa retorna un partido de izquierda, pero ya no vinculado formalmente a IU, que había colapsado. El MINKA gana las elecciones en 1998, fuertemente relacionado con las organizaciones sociales de base de Espinar y apelando a una identidad indígena local. MINKA se propuso representar

⁷⁶ Una apoyando la reforma del presidente Velasco y la otra proponiendo las tomas de tierras y su distribución directamente a las comunidades (Paredes 2010).

los intereses de la provincia y de sus comunidades campesinas frente a la nueva amenaza que representaba la mina Tintaya. En 1999, a través de MINKA, se instauró el Consejo de Desarrollo de la Provincia de Espinar (CODEPE), que elaboró un plan maestro y estrategias de desarrollo provincial (Cáceres y Rojas 2012). El rol de MINKA en esa época fue fortalecer la democracia participativa (Lossioy Camacho 2005). El CODEPE funcionó como una mesa de concertación: en total hubo 25 talleres en los que participó aproximadamente el 10% de la población de la provincia (seis mil personas). El plan estratégico fue suscrito por ocho gobiernos locales y por organizaciones como la FUCAE, el FUDIE y la Asociación de Urbanizaciones Populares y Pueblos Jóvenes de Espinar (AUPE). El mismo alcalde, Óscar Mollohuanca, retornó dos periodos después, en el 2010, como candidato de MINKA, pero en alianza con un partido nacional, Tierra y Libertad (Cáceres y Rojas 2012: 60).

Clivaje minero

Como ya se ha mencionado, actualmente Espinar es una provincia minera. Su territorio comprende 281 concesiones mineras, que abarcan 187.587,56 hectáreas (según la Vicaría de la Solidaridad, con datos del Instituto Geológico Minero y Metalúrgico – INGEMMET).⁷⁷ La actividad minera en la zona puede rastrearse desde 1917. Sin embargo, con la compra de los derechos por la Cerro de Pasco Corporation, en 1952, se abre la posibilidad de explotación de la mina (Cáceres y Rojas 2012: 42). Es con su nacionalización, en 1971, que los derechos revierten al Estado, y en 1981 se forma la empresa Tintaya S. A., que comienza a operar en 1985 (Cáceres y Rojas 2012: 39). Al 2014 se han dado sucesivos cambios de dueños: la empresa Magma, luego BHP (1996), BHP-Billiton (2001) y, finalmente, Xstrata (2006) —Cáceres y Rojas 2012: 42.

La presencia de la minería es fundamental para comprender la politización de la provincia: “por un lado, la empresa minera se ha convertido en el actor institucional no estatal más importante; por otro, la provincia en su conjunto ha ganado un protagonismo y peso político que

⁷⁷ Espinar posee 65.765 habitantes, de los cuales 33.647 (52%) son población rural (Cáceres y Rojas 2012).

no había tenido antes” (Cáceres y Rojas 2012: 57). En consecuencia, la mencionada historia organizacional de base, influenciada en la actualidad por la minería, ha tenido como resultado la construcción de una representación política indígena sustantiva. Hoy en día, tanto los regidores como en general los funcionarios de la alcaldía poseen una amplia experiencia dirigencial y mantienen una fuerte relación con sus bases. El nivel de organización local ha logrado articular un proyecto político con fuertes características comunes alrededor del conflicto con la mina y un sentido de identidad indígena a través del rescate de la antigua cultura k’ana. Espinar es una provincia que cuenta con una clase política que ha surgido del ámbito comunal. El resultado es un fuerte apoyo electoral de las bases rurales.

Lo que mantiene articulado al movimiento campesino en Espinar, y a través de este, a la representación política indígena en el ámbito local, son las organizaciones. Según sus líderes, ellas “han demostrado su institucionalidad, tienen una vida orgánica y la población lo siente así”.⁷⁸ Efectivamente, los años de movilización y organización en torno al conflicto minero han dado forma a las organizaciones de base en Espinar y han contribuido al desarrollo de liderazgos locales, así como a lograr altos niveles de articulación entre las bases y los líderes. Según el alcalde de Espinar, las organizaciones son agentes claros de su gestión municipal, pues estas “cumplen un rol importante, han demostrado su institucionalidad, no son organizaciones que aparecen y desaparecen. Pueden tener debilidades o ascensos, pero sí tienen una vida organizada y la población lo siente así [...] Por otro lado, la agenda, los objetivos que se tienen en cada agenda, por ejemplo, en el tema minero ambiental, el objetivo es lograr una convivencia de respeto mutuo en el tema social y ambiental”.⁷⁹

Líderes vinculados a organizaciones sociales

En la actualidad, las dos organizaciones políticas más importantes en Espinar son la FUCAE y el FUDIE. La FUCAE es producto de la fusión en 1985 de la Liga Agraria ligada a la CNA y la Federación Intercomunal

⁷⁸ Véase Esp_04 en Anexo 4.

⁷⁹ *Ibíd.*

ligada a la CCP. Así, esta organización pasa de una primera fase centrada en los problemas de la tierra, a una segunda fase orientada, en el contexto de los años ochenta, a defenderse del impacto de la crisis económica y de la guerra interna que avanzaba por Espinar en dirección al departamento de Puno (Rénique 2004). Por su parte, el FUDIE es una organización más nueva, creada tras los conflictos con la mina Tintaya que se iniciaron en la década del noventa. Esta federación abarca a más de 140 organizaciones de la provincia y representa tanto al sector urbano como rural de la provincia. Tal como comprobamos en nuestro trabajo de campo, ambas organizaciones mantienen una estrecha relación, muy dinámica y de mucha cooperación, aunque no libre de enfrentamientos.

Por otro lado, los líderes en Espinar tienen una amplia trayectoria. El propio alcalde, Oscar Mollohuanca, posee una gran experiencia como dirigente de base. Anteriormente fue presidente y secretario del FUDIE, dirigió también la FUCAE y, en su juventud fue partidario del Partido Unificado Mariateguista (PUM). Este es su segundo periodo como alcalde, habiendo sido electo en 1998. “Como dirigente social básicamente he participado en el Frente Defensa en dos periodos [...] en la década del noventa. Un periodo como secretario de autodefensa y en otro como presidente del Frente Defensa [...] como personal técnico llevo casi una década cuando estuve actuando como tal en la Federación Campesina”.⁸⁰ Las organizaciones de base parecen reconocer la trayectoria del alcalde, según las entrevistas que realizamos a sus líderes.⁸¹ Por ejemplo, incluso el expresidente del FUDIE, que ha sido crítico de la gestión de Mollohuanca, opina que “es una persona que defiende al campesinado, a la clase proletaria, digamos, esa gente del campo [...] que están olvidadas, de alguna manera [...] es un hombre honesto”.⁸²

Un elemento importante en la construcción del liderazgo es que estos dirigentes han sido líderes de varias organizaciones, ayudando a su articulación. A diferencia de Quispicanchis, parece existir aquí una mayor rotación de cargos. Esto es algo que se debería estudiar con más detalle. Un ejemplo de esto lo ofrece el caso del líder comunero de Coporaque entrevistado, asociado a la FUCAE y actual regidor de la Municipali-

80 Véase ESP_04 en Anexo 4.

81 Entrevistas a dirigente de la FUCAE (ESP_01 en Anexo 4), al exdirigente de la CORECAMI y presidente de la comunidad de Huancané Alto (ESP_03 en Anexo 4) y al dirigente del FUDIE (ESP_05 en Anexo 4).

82 Véase ESP_05 en Anexo 4.

dad de Espinar: “He llegado a ser dirigente distrital, presidente de ronda campesina distrital. Te hablo del año 1995, he sido presidente, directivo comunal, bueno, he pasado cargos en la comunidad [...] estuve también como regidor de la Municipalidad Distrital de Coporaque por un lapso de tres años [...] también retorné a la comunidad. También he sido alcalde de la Municipalidad de Huayhuawasi [...] he sido secretario general de la FUCAE. Ahí logré conocerme con las entonces 68 comunidades campesinas de Espinar que pertenecían a la FUCAE.”⁸³

Como este caso, existen varios líderes de organizaciones de base que han participado activamente en otras organizaciones, que logran legitimidad entre los campesinos y que mantienen una estrecha relación entre ellos. La FUCAE y el FUDIE llevan a cabo asambleas en el ámbito provincial de manera mensual y entre las organizaciones hay una relación de amistad. El expresidente del FUDIE, recordó de esta manera al regidor de Espinar que viene de Coporaque, quien defiende los intereses de las zonas rurales: “Un caballero que viene de Coporaque [...]. Ahorita es regidor”.⁸⁴

Es importante mencionar que el conflicto con la mina Tintaya ha implicado una relación contenciosa que ha devenido en denuncias judiciales e incluso detenciones a dirigentes. Esta situación, al parecer ha representado una oportunidad política, pues las organizaciones sociales, en lugar de replegarse, parecen haberse fortalecido en los años noventa. Según el alcalde de Espinar: “[...] el movimiento social en Espinar siempre ha sido fuerte, yo recuerdo que en la década del ochenta, noventa, que a nivel nacional, prácticamente las organizaciones, con la aplicación de las políticas del fujimorismo, casi han llegado a cero. En cambio, acá siempre se han mantenido vivas. Aquí estaban muy activos los frentes de defensa, las federaciones, asociaciones de barrios, los comerciantes, siempre han estado vivos [...] En los años noventa, de hecho, ya era parte de la agenda la lucha con la actividad minera.”⁸⁵

La importancia del conflicto con la minería se evidencia en que todas las organizaciones sociales conmemoran el 21 de mayo de 1990, cuando se produjo la primera gran toma de la mina Tintaya: “Esa fecha es

83 Véase ESP_02 en Anexo 4.

84 Véase ESP_05 en Anexo 4.

85 Entrevista al alcalde provincial de Espinar. Véase ESP_04 en Anexo 4.

muy simbólica para las organizaciones sociales de Espinar y cada año se celebra. Por tradición, en la mayoría de los casos siempre se anuncia el reinicio de la lucha con la mina, 21 de mayo y bueno [...] siempre reinicia un 21 de mayo. Tenemos el 2003, el 2005, después 2012, remontándonos un poquito más el 2001, ya, un 21 de mayo siempre es motivo de un anuncio y hay esa práctica ya casi hecha tradición.⁸⁶

Las organizaciones sociales no se han visto, sin embargo, libres de amenazas. Para el dirigente de la FUCAE, ellas enfrentan constantes acciones de la mina, que busca generar rupturas en el interior de las comunidades y de sus organizaciones, incluida la FUCAE. Por ejemplo, la empresa minera ofrece abiertamente puestos de trabajo a dirigentes comunales señala el dirigente: “[antes] las comunidades campesinas éramos organizados, participábamos en reuniones, asambleas populares, muchas otras cosas. Que de ahí poco a poco, y la empresa también sale a convencer a presidentes comunales de que la organización no vale, es pérdida de tiempo, “en vez que estés como presidente [...] estás perdiendo tiempo, ¿por qué no pones a tu hijo, tus parientes, en la empresa?”⁸⁷

Hay que recordar que el movimiento social en Espinar obedece a procesos de organización generados en el marco de luchas y conflictos por la defensa de los recursos de la colectividad (no solo indígena), pero que al mismo tiempo la identidad de la zona, incluso urbana, es entendida en términos indígenas locales, k’ana.⁸⁸ En el caso de las comunidades campesinas, esto se expresa de manera mucho más directa y abierta.⁸⁹

Adicionalmente, encontramos que en la provincia de Espinar se cuenta con alianzas importantes con algunas ONG, la Iglesia y organizaciones nacionales, como la Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería (CONACAMI). Las ONG han continuado apoyando a los dirigentes en momentos de fuerte conflictividad y les han propiciado alianzas importantes para reconstruir y redefinir los términos de sus demandas y movilización: “Con las nuevas banderas programáti-

86 Véase ESP_04 en Anexo 4.

87 Entrevista a dirigente de la FUCAE(ESP_01 en Anexo 4).

88 Entrevistas a dirigente del FUDIE (ESP_05 en Anexo 4), yal alcalde provincialde Espinar (ESP_04 en Anexo 4).

89 Entrevistas a dirigente dela FUCAE (ESP_01 en Anexo 4), regidor de la municipalidad de Espinar (ESP_02 en Anexo 4), y el exdirigente de la CORECAMI y presidente de la comunidad de Huancané Alto (ESP_03 en Anexo 4).

cas de medio ambiente, desarrollo sostenible, gestión del recurso hídrico, puede repotenciarse [la organización campesina]”, señala el dirigente de la FUCAE.⁹⁰

Capacidad para canalizar la agenda indígena

En Espinar, los principales líderes de las organizaciones de base indígenas opinan que la institucionalidad no potencia la participación de los regidores en las políticas públicas a favor de las comunidades, esencialmente porque no tienen funciones administrativas. Aunque, como afirmó el regidor que entrevistamos: “[...] puedes estar [...]. Nosotros, lamentablemente, somos parte normativa y fiscalizador, no somos parte resolutivo como ejecutivo. Es la pura verdad, pero qué se puede hacer, alguna forma atendemos, le acompañamos a las gerencias, a las oficinas, bueno, damos algunas sugerencias, alcanzamos [...]. Hay veces que como autoridad se nos solicita a través de documentos, como padrinajes, aniversarios o ferias comunales [...] solucionar los problemas. De alguna forma, trato de resolver las demandas de las comunidades, pero no en grandes cosas, si no en proyectos que se solicitan desde la necesidad.”⁹¹

Tanto los regidores como los líderes indígenas y los comuneros consideran por igual que la gestión del alcalde Mollohuanca los representa y defiende sus derechos. La representación política indígena en el ámbito local es muy dinámica, incluso si no se aplica la cuota nativa, debido a la importante presencia de organizaciones de base articuladas alrededor del conflicto minero. En la actualidad, el rol de Mollohuanca en la municipalidad es crucial. Según el regidor entrevistado, Mollohuanca siente una preocupación constante por el campo, donde “nos ha dado todo apoyo y hasta ahora él sigue siendo y siempre por las comunidades campesinas”.⁹² Desde la municipalidad provincial, el alcalde organiza reuniones directas de coordinación entre los funcionarios municipales y las comunidades campesinas. Como comentó el dirigente de la FUCAE: “Siempre se tiene una reunión previa con el señor alcalde, sus funcionarios, con los dirigen-

90 Véase ESP_01 en Anexo 4.

91 Véase ESP_02 en Anexo 4.

92 Véase ESP_02 en Anexo 4.

tes de las organizaciones, ahí está como FUCAE, Frente de Defensa y aun el mercado central tiene organización también, transportistas tienen otro, la juventud. Pues con ellos siempre hay una relación par a poder tomar algunos acuerdos”.⁹³

Se ha intentado institucionalizar esta relación de la municipalidad con las organizaciones sociales desde el 2011, con la creación de una mesa de concertación en la que participan 18 comunidades “[que] cada mes [se reúnen], entonces es un espacio donde participan ellos [para la] gestión de sus proyectos”.⁹⁴ Dionisio Cacllavlilca afirma que la idea de las comunidades, a largo plazo, es tener siempre autoridades municipales de origen rural que apoyen a las bases en sus demandas, para no depender de intermediarios. Por último, se ha mantenido una identidad cultural que es transversal a la alcaldía, las organizaciones de base y las comunidades mismas. El futuro de esta dinámica, sin embargo, es incierto. Porfirio Taipe reconoció que existen muchas limitaciones para resolver las demandas de las comunidades por el recorte presupuestal que dictó el Estado central en perjuicio de la Municipalidad Provincial de Espinar a raíz de la última movilización en contra de la mina en el 2012. El recorte se justificó debido a que el alcalde Mollohuanca fue acusado de usar recursos públicos para actos proselitistas. Esta medida ha afectado fuertemente el trabajo de la municipalidad: “[...] hay muchos proyectos que están paralizados, en verdad, paralizados. Y ahorita nuestro problema no es en realidad como distintos medios de prensa o el gobierno, que trata de entender que aquí tenemos un tema de incapacidad de gasto. Al contrario. Nuestro problema es haber desarrollado una tan alta capacidad de gasto, paquete de proyectos en ejecución, y no tener recursos”.⁹⁵

Si bien el recorte presupuestal es una dificultad real, el problema de gobernabilidad desborda el problema financiero. Como vimos en otro trabajo (Orihuela, Huaroto y Paredes 2014), la capacidad de movilización puede abrir oportunidades importantes de representación sustantiva e incluso impulsar propuestas de gobernanza interesantes, pero la sostenibilidad de

93 Entrevista a dirigente dela FUCAE (ESP_01 en Anexo 4).

94 Entrevista con alcaldeprovincialde Espinar (ESP_04 en Anexo 4).

95 Ibíd.

estas propuestas depende de capacidades que van más allá de las habilidades de los líderes y sus organizaciones sociales, y que están más bien vinculadas a carencias estatales crónicas (como burocracias inexistentes, fuentes de *expertise* y conocimiento fuera de alcance, aislamiento).

En suma, la comparación de ambos casos indica que mientras en Quispicanchis, que tiene líderes de larga trayectoria pero desvinculados de sus organizaciones, la representación política indígena es meramente descriptiva y muy débil, en Espinar la organización social es un fuerte soporte para lograr una representación sustantiva.

CAPÍTULO 5

LOS CASOS DE LA AMAZONÍA: LAS PROVINCIAS DEL MANU Y TAMBOPATA (MADRE DE DIOS)

La región amazónica es hoy una zona de intensa movilidad para la política indígena. Sus organizaciones más representativas son la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP), creada en 1979, y la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP), fundada en 1987 a partir de una fractura de la AIDESEP (Van Cott 2005). Junto con la CONACAMI, la AIDESEP ha buscado reimpulsar la Conferencia Permanente de los Pueblos Indígenas del Perú (COPPIP) —que se creó en 1998 y que fue debilitada durante el gobierno de Toledo—, pero los resultados han sido escasos hasta ahora. Si bien el proyecto de la COPPIP denota serias dificultades para articular una agenda indígena amazónica en conexión con la andina, el panorama es otro en el ámbito regional. Amazonas, Loreto, Ucayali y San Martín poseen dinámicas propias mediante las cuales federaciones étnicas pueden articular provincias más allá de los límites regionales y organizar grupos a escala regional o macrorregional. En este sentido, Madre de Dios también posee dinámicas diversas entre los niveles micro, meso y macro, atravesados a su vez por elementos étnicos.

La historia del desarrollo de políticas indígenas en la región de Madre de Dios encuentra su máxima expresión en la Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD). La FENAMAD existe desde 1982, en un contexto que los autores han llamado de “proliferación de federaciones nativas en la Amazonía”, en respuesta a una ausencia de la agenda indígena en los partidos políticos tradicionales (Espinoza 1998). Afiliada a la AIDESEP desde sus inicios, la FENAMAD se creó como consecuencia de los crecientes conflictos con migrantes dedicados a explotar aún más el oro tras el alza de precios en los años ochenta, y es principal-

mente una iniciativa del pueblo harakmbut (Werthemann 2012). Su primer congreso se llevó a cabo en Boca Colorado, Manu,⁹⁶ tras ser asesorada por la AIDSESP.⁹⁷

Desde sus inicios, su principal agenda es la defensa del derecho al territorio:⁹⁸“FENAMAD ha trabajado como una organización representativa no gubernamental [...] que actúa para unir a las organizaciones políticas indígenas difusas de Madre de Dios” (Werthemann 2012, citando a Gray 2007). La FENAMAD se diferencia de otras federaciones nativas a escala nacional por su continuidad y representatividad (Werthemann 2012: 75).⁹⁹ Posee una importante organización interna, que le permite trabajar un plan de vida al 2020 con los siguientes ejes: territorio, recursos naturales, salud y saneamiento básico, educación, economía, producción y comercialización, organización, derechos ciudadanos y registro civil, identidad, relación con instituciones públicas y privadas, y género, entre otros (Werthemann 2012: 98). Esta organización ha llenado un vacío de representación política en Madre de Dios, pues la agenda indígena no estaba siendo atendida por los políticos de turno. En particular, porque actualmente las comunidades de Tambobata enfrentan un reto mayor en la extracción legal e ilegal de recursos naturales.¹⁰⁰

Madre de Dios se caracteriza por una base interétnica, lo cual ha provocado reajustes y tensiones en la FENAMAD, pero no una decadencia organizativa. Luego de una década de formada la FENAMAD, en 1996

96 Participaron principalmente las comunidades Pukiri, Shiringayoc, Boca Inambari, Diamante, San José, Puerto Luz y Shintuya.

97 Otro actor clave fue el Centro Eori de Investigación y Promoción Regional.

98 Además de los procesos de invasión, a inicios de los años ochentasolo cuatro comunidades habían obtenido un título de propiedad.

99 Es una organización indígena multiétnica, pues en ella participan los pueblos harakmbut, ese eja, shipibo, kichwa runa, matsigenka y yine, a través de más de 30 comunidades: Puerto Nuevo, Masenawa, Puerto Azul, Barranco Chico, San José de Karene, Puerto Luz, Tres Islas, San Jacinto, Shipetiari, Kotsimba, Puerto Arturo, Boca Pariamanu, Isla de los Valles, Shiringayoc, Queros, Arazaeri, Infierno, Boca Isiriwe, Boca Inambari, Palma Real, Shintuya, PalotoaTeparo, Santa Rosa de Huacaria, Diamante, Puerto Arturo, El Pilar, Monte Salvador, Bélgica, Tayakome y Yomibato (Werthemann 2012: 74). También incluye a comunidades mashco-piro, población en aislamiento voluntario.

100 La FENAMAD ha encabezado una serie de protestas. Las más importantes han sido en 1996 y en el 2000. La primera se llevó a cabo por los lotes 77 y 78 concesionados a Mobil/Exxon y ELF Aquitaine. Dado que logró que el consorcio se retirara, recibió el Premio Internacional Bartolomé de las Casas otorgado por la Tribuna Americana, la Casa de América de Madrid y la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica. La segunda gran movilización buscó la participación de la población indígena en la gestión y administración de áreas naturales protegidas. El resultado fue la creación de la Reserva Comunal Amarakaeri y de la Reserva Territorial Madre de Dios para pueblos indígenas en aislamiento.

se creó el Consejo Harakmbut (COHAR) como una federación étnica intermedia de la organización en Madre de Dios. La razón es que los fundadores harakmbut sintieron que la organización había sido tomada por los pueblos indígenas de “río abajo” del departamento, cuando la sede institucional fue trasladada a Puerto Maldonado; por ello, estuvo principalmente dirigida por líderes shipibos, ese eja y arasaeri (estos últimos son un subgrupo harakmbut). A pesar de los intentos por que el COHAR se concentrará en representar los intereses harakmbut, tenía en su jurisdicción a población matsigenka y yine, con lo cual en 1995 pasó a llamarse Consejo HarakmbutYine Machiguenga (COHARYIMA), convirtiéndose en una organización multiétnica, como la FENAMAD. Hoy el COHAR-YIMA tiene problemas logísticos y de recursos, siendo apoyado en parte por la FENAMAD, pero desarrolla algunas iniciativas propias, como becas en la Universidad Nacional San Antonio Abad (Cusco) para sus estudiantes indígenas.

Una tercera federación subregional es el Consejo Indígena del Bajo Madre de Dios (COINBAMAD), primordialmente del pueblo ese eja, el cual solo fue reconocido por la FENAMAD en el 2012. El COINBAMAD tiene el respaldo económico de varias ONG, y las comunidades en Tambopata cuentan con una red de ONG que les brindan servicios o que les sirven de intermediarias para acercarse a otras instituciones.

Finalmente, existe la Asociación Forestal Indígena Madre de Dios (AFIMAD). La AFIMAD surgió con el fin de ser el brazo gestor de la FENAMAD. Actualmente realiza proyectos de apoyo y capacitación para la explotación de recursos forestales (entre ellos, la castaña), con ayuda de Rainforest Alliance, la Asociación para la Investigación y Desarrollo Integral (AIDER) y la Asociación para la Conservación de la Cuenca Amazónica (ACCA). Su actual presidente es Martín Huaypuma.

Como se ve, una característica importante de las jóvenes organizaciones indígenas en Madre de Dios son sus redes nacionales e internacionales. Al estar vinculadas principalmente a ONG de conservación, estas organizaciones poseen recursos que otras más antiguas, también de base rural, no tienen. Este sería también el caso de la CCP y la CNA en la

región andina. Así, las organizaciones indígenas de la Amazonía poseen en la actualidad redes que les brindan cierto dinamismo y recursos, con lo cual se encuentran en expansión, cubriendo más comunidades para brindar servicios, desarrollar proyectos de conservación, incentivar proyectos productivos, entre otras actividades.

A pesar de ser la organización más importante, en la actualidad la FENAMAD se disputa la representación de la agenda indígena en Madre de Dios con el COINBAMAD, el COHARYIMA y la AFIMAD. A veces, estas jóvenes organizaciones regionales y subregionales coinciden en sus proyectos. Pero en ocasiones discrepan sobre los fines y medios para colocar en agenda ciertos derechos indígenas. Es desde estas organizaciones que los representantes provinciales acceden a los cargos públicos. Los actuales regidores por Tambopata están vinculados al COINBAMAD y a la FENAMAD.

Para realizar un análisis político de la región de Madre de Dios, es crucial tener presente el rol de las mencionadas organizaciones como escuelas intermediarias de aprendizaje dirigencial. Así, sus diferencias y jurisdicciones influyen en las capacidades de movilidad y creación de alianzas entre sus miembros.

El Manu: representación meramente descriptiva con cuota nativa

El caso del Manu es el ejemplo más claro del cuadrante 1 que presentamos en la tipología, debido a que posee candidatos sin vínculo con una organización y sin trayectoria de liderazgo. En ese sentido, aquí ocurre preponderantemente lo que Espinoza (2012) llama el “relleno”, práctica mediante la cual los candidatos son convocados por los partidos solo por cumplir con la formalidad, sin consultar a su comunidad.

La provincia del Manu es la menor en extensión de las tres provincias que conforman el departamento de Madre de Dios (Manu, Tahuamanu y Tambopata). Comprende la totalidad de la cuenca del río Manu y sus afluentes (Kosñipata, Tono, PiñiPiñi y Palotoa). El Manu posee cuatro distritos: Fitzcarrald, Huepetuhe, Madre de Dios y Manu. La capital de

la provincia, Manu, se emplaza al oeste de la confluencia de los ríos Alto Madre de Dios y Manu, a unos 310 msnm. Sin embargo, es el poblado de Salvación el que hace las veces de capital provincial. Aunque la comunicación es principalmente fluvial, para la provincia es muy importante la carretera que se inicia en Cusco y atraviesa Urcos, Paucartambo, Tres Cruces, Santa Cruz y Shintuya. Esta vía terrestre llega hasta el poblado de Itahuanía, desde donde se puede acceder, por vía fluvial (siguiendo primero el río Alto Madre de Dios y luego el Madre de Dios), a Boca Manu y Puerto Maldonado. La provincia cuenta con aproximadamente 7600 electores.

El alcalde de la municipalidad provincial, Flavio Américo Hurtado, fue electo por el APRA. Una regidora, de un total de cinco, es indígena. La capital del Manu, Salvación, es un poblado pequeño, de difícil acceso, con pocos habitantes y escasa oferta laboral. La administración pública presente en Salvación es la única que se tiene en casi toda la provincia, lo que explica el limitado número de trabajadores estatales en el ámbito provincial.

Débil organización social

El Manu es la provincia con el nivel más bajo de organización política indígena de nuestro estudio. Esto se debe principalmente a la falta de líderes y de organizaciones de base a través de los cuales ejercer presión social. Creemos que, además, tiene pocos recursos para la acción colectiva en términos de alianzas.

La organización de base en el Alto Madre de Dios es el mencionado COHARYIMA. El principal problema de este organismo es su escaso nivel de legitimidad entre las comunidades. El expresidente de la FENAMAD (la organización regional), hizo posible la reactivación del COHARYIMA, que originalmente fue creado en 1993, y él sí es un dirigente muy respetado. De él se recuerda que “viajaba por las comunidades en su propia canoa, llevando mercaderías, y aprovechaba de las mismas para distribuir publicaciones de la AIDSEP y llevar noticias de las experiencias del naciente movimiento indígena” (Huertas 2003). Hoy en día,

sin embargo, la provincia del Manu no posee un nivel de organización que le permita superar la instrumentalización de la condición de indígena de sus representantes. Actualmente, la principal demanda del COHARYIMA es la titulación de las ampliaciones de los territorios ancestrales de comunidades nativas, tales como Santa Rosa de Huacaria y Palotoa Teparo (ambas en situación de contacto inicial). Esta demanda es trabajada con el apoyo de la ONG ACCA.

El Manu presenta dos problemas fundamentales que giran en torno a la falta de vinculación de las organizaciones con las comunidades. Por un lado, se siente una gran lejanía con la organización matriz, la FENAMAD. Por otro, la organización de base del Alto Madre de Dios a la cual está adscrita la provincia del Manu, el COHARYIMA, está aún en proceso de reorganización. Esto último quiere decir que la actual gestión (al momento de hacer este trabajo) no solo tenía muy poca experiencia, sino que le costaba mucho que las comunidades de base la vieran como una fuente legítima de representación.¹⁰¹ Por ese motivo, durante el trabajo de campo no se encontró a ningún representante del COHARYIMA en Salvación, y las personas con las que se conversó señalaron que la organización no está activa y que, por lo tanto, no representaba a las comunidades.¹⁰²

Adicionalmente, en los últimos años, la organización se ha visto amenazada por dinámicas políticas asociadas a la explotación de recursos naturales en el área. Como ejemplo tenemos la decisión de la Asamblea Ordinaria Multisectorial de permitir que la empresa HuntOil, del Consorcio Camisea, continúe con los trabajos de exploración y prospección sísmica que realiza en búsqueda del recurso gasífero en la provincia. Esta Asamblea fue convocada por el alcalde de la provincia del Manu y reunió a representantes elegidos de las localidades de Río Carbón, Gamitana, Shintuya, Itahuaná, Nuevo Edén, Shipitiare, entre otras. No es claro bajo qué condiciones se apoyó el trabajo de HuntOil, pero esta decisión le costó a las comunidades nativas del Manu una ruptura temporal con la dirigencia de la FENAMAD.¹⁰³

101 Entrevista al presidente de la comunidad nativa de Shintuya (véase MAN_03 en Anexo 4).

102 Focusgroup con hombres y mujeres (por separado) de la comunidad nativa de Shintuya (véase MAN_05 y MAN_06 en Anexo 4).

103 Entrevista al presidente de la comunidad nativa de Shintuya. Véase MAN_03 en Anexo 4.

El COHARYIMA no viene siendo un “intermediario relevante para la implementación de políticas indígenas”, señala la gerente subregional del Manú. Ella suele coordinar directamente con las dirigencias de las comunidades nativas, ya que la FENAMAD o cualquier otra institución matriz indígena se encuentran geográficamente muy lejanas, y no se percibe mayor presencia del COHARYIMA. Esta ejecutiva indica: “Generalmente, para este lado es más usual y más rápido que nos comuniquemos con las comunidades directamente, generalmente es más directo con las comunidades, porque ustedes entenderán que con la FENAMAD, que agrupa a todas estas comunidades, se encuentra en Puerto Maldonado”.¹⁰⁴

Instrumentalización de la condición de indígena

En las últimas elecciones, la participación y elección de única regidora indígena ilustran claramente la instrumentalización de la cuota nativa en un contexto de débil organización social. Esta regidora, a sus 23 años, fue incluida en la lista del APRA (partido que postulaba por la reelección en la municipalidad provincial). Ella cumplía, coincidentemente, con todas las cuotas: género, joven y nativa. Así, su postulación era más que conveniente para el APRA. El propio alcalde de la Municipalidad Provincial de Manu, elegido por el APRA, indicó que la regidora había sido una buena adición a su lista, esencialmente por el asunto de las cuotas.¹⁰⁵ Este hecho no tendría por qué significar instrumentalización, a no ser por el proceso a través del cual fue seleccionada y el rol que cumple en la actualidad.

La regidora indígena confirmó que su base electoral fueron las comunidades nativas aledañas a Villa Salvación, lo que corrobora que votaron por ella por ser una comunera de Shintuya. Sin embargo, más allá de su etnicidad, no hubo nada particular, ni en su candidatura, ni en su campaña, ni en el partido al que fue invitada (el APRA), que incluyese demandas de la agenda indígena. Por lo demás, su elección fue fruto de una casualidad. Los apristas en realidad buscaban a su padre (un dirigente nativo), y al no encontrarlo en su domicilio, la familia sugirió que su hija

104 Entrevista ajefa de la Gerencia Subregional del Manu. Véase MAN_01 en Anexo 4.

105 Entrevista al alcalde del Manu. Véase MAN_02 en Anexo 4.

participe en la campaña. Ella aceptó: “Yo, al principio, no lo había tomado tan en serio, esa vez tenía 19 años, creo. Y me vinieron a hablar, necesitaban un jefe para el partido, queremos gente joven [...]”.¹⁰⁶ Posteriormente, ella cayó en la cuenta de lo que realmente significaba asumir el cargo de regidora: “Pensaba que era tener reuniones no más, y nada más. Pero no, no fue así, ha sido más, ha sido una responsabilidad, así, grande [...] Al principio como que me incomodaba estar con gente mayor. La reunión era [...] diferente. Me cogió fría, no sabía cómo era el manejo”.¹⁰⁷

Sin el respaldo de una organización, la joven regidora nunca se ha podido desempeñar como dirigente de las comunidades del Manu. Ni siquiera participa activamente en las asambleas comunales, tal como ella misma nos señaló. Tiene pocos recursos para sacar adelante cualquier agenda. El presidente de la comunidad nativa de Shintuya afirma que nadie en su comunidad la reconoce como dirigente en Shintuya, que no se siente su presencia y que no se sabe de ningún avance o tarea que esté realizando en el concejo.¹⁰⁸

Autoridades indígenas sin apoyo de una organización

La joven regidora indígena del Manu sí posee cierto nivel de contacto con la FENAMAD y el COHARYIMA. Sin embargo, no es relevante: ha servido principalmente para actualizarse sobre la agenda de las organizaciones, pero no para elaborar políticas en conjunto. Según ella, “conversamos algunos temas, como el de apoyo a las comunidades [...] básicamente para titulación, pero no se va más allá”.¹⁰⁹ La joven regidora indígena reconoce que las comunidades poseen otros mecanismos para hacer llegar sus demandas: “las comunidades ahorita, toda esta parte de Shintuya para abajo, tienen una federación, la FENAMAD. Entonces a través de ellos hacen las coordinaciones para ser escuchados a través de la federación. Casi con la municipalidad no se trabaja mucho”.¹¹⁰ Según el propio alcalde de la Municipalidad Provincial del Manu, el problema es que la autori-

¹⁰⁶ Entrevista a regidora del Manu. Véase MAN_04 en Anexo4.

¹⁰⁷ *Ibíd.*

¹⁰⁸ Entrevista con el presidente de la comunidad nativa de Shintuya. Véase MAN_03 en Anexo 4.

¹⁰⁹ Véase MAN_04 en Anexo 4.

¹¹⁰ *Ibíd.*

dad local no cuenta con recursos suficientes para atender las demandas de las comunidades; por eso, recurrir a las federaciones continúa siendo el “camino más válido” para la zona.¹¹¹

La jefa de la Gerencia Subregional del Manu considera que existen desde hace varios años intentos de participar en más espacios de representación, y que cuando hubo regidores representantes de las comunidades, se obtuvo algunos logros: “De alguna forma, en las comunidades nativas siempre ha habido un poco el interés de participar en eso, porque ellos sabían y conocían que era muy poco lo que se hacía por ellos, porque a veces nosotros, que tenemos otras vivencias, no sabemos cómo llegar, cuáles son sus necesidades de ellos. Y yo siempre he visto que la comunidad de Shintuya, especialmente, ha estado bastante interesada en participar, en el gobierno local más que todo.”¹¹² Esta ejecutiva agrega que en los años noventa, la participación de dos regidores de las comunidades tuvo cierto impacto: “[...] tuvieron muy buena participación, participación activa, y prácticamente fue el inicio del cambio de esa comunidad, porque en aquel entonces ellos trabajaron bastante porque su comunidad participara en lo que es la refracción, que se hiciera un salón comunal, que se participara en actividades deportivas, un poco es eso, que la festividad de San Miguel de Shintuya sea un poco de mayor presencia de personas de otros lugares”.¹¹³

Mínima capacidad para implementar una agenda indígena

Volviendo a la regidora indígena, ella nos cuenta que, pese a que se ha dado cuenta de que no está preparada para el cargo, ha tratado de impulsar algunos proyectos. Intentó promover el saneamiento básico de las comunidades, pero no pudo involucrar al resto de regidores en esta iniciativa: “Acá no les toman importancia a los temas de indígenas”, explica. Para ella, el concejo avanza lentamente y con una agenda que no considera los asuntos indígenas: “Muchas veces, en las reuniones se proponen cosas, hay regidores que tienen una agenda, y que se queda en sesiones los acuer-

111 Entrevista alcalde del Manu. Véase MAN_03 en Anexo 4.

112 Véase MAN_01 en Anexo 4.

113 Ibid

dos. Muchas veces no se cumplen los acuerdos, lo dejan así. Por ejemplo, ahorita hay muchos acuerdos que quedan en acta, pero no en acciones”.¹¹⁴ Por otro lado, afirma decepcionada que “se recogen las problemáticas y en las campañas dicen sí, vamos a hacer esto en Shintuya o esto vamos a hacer en tal sitio, pero entran al poder y todo quedó atrás. No cumplen sus promesas. Uno dice que va a hacer tal y tal, recogen ideas, recogen problemáticas, pero no, nada”.¹¹⁵ La impotencia de esta joven regidora nos recuerda la de los regidores de Quispicanchis. A pesar de que el contexto en el cual se mueven unos y otros es muy diferente, la falta de apoyo de una organización y de legitimidad deja a los regidores indígenas, independientemente de sus intenciones, en una posición solitaria y minoritaria en los concejos provinciales. Por su propia experiencia, la regidora indígena reconoce que el impacto de su trabajo hubiese sido mayor si hubiera contado con el apoyo de una organización de base indígena. Sin embargo, es preciso recordar que el Manu se encuentra lejos de la FENAMAD, que el COHARYIMA parece estar desactivado, y que los escasos líderes locales tienen muy pocos incentivos para hacer carrera política en su ámbito, y aún menos para formar una plataforma política local.

Así, el caso del Manu ilustra la debilidad de las organizaciones indígenas y permite observar la instrumentalización de la cuota nativa de manera muy clara. La falta de presencia del COHARYIMA y la FENAMAD no solo se explica por la lejanía de la base regional (en Puerto Maldonado) y porque no tienen recursos para atender a una de las zonas más inaccesibles de la Amazonía, sino por una coyuntura de debilidad institucional en el COHARYIMA. Debilidad que muchas otras organizaciones indígenas pueden sufrir en distintos periodos. Estas organizaciones dependen muchas veces de recursos externos y encuentran serias dificultades para desarrollar proyectos productivos que les brinden recursos a sus comunidades, y por extensión a ellas mismas, a fin de subsistir. El COHARYIMA es una organización subregional de la FENAMAD, pero al desarrollarse en el Manu, posee necesidades organizativas difíciles de suplir. La consecuencia ha sido un desaprovechamiento de la figura de la cuota nativa, pues no se organizaron las bases buscando participar. La representante indígena en la municipalidad provincial del Manu no posee

114 Entrevista a regidora del Manu. Véase MAN_04 en Anexo 4.

115 *Ibíd.*

mayor vínculo con las comunidades, y su relación con las organizaciones es esporádica y meramente informativa.

Tambopata: representación sustantiva con cuota nativa

A diferencia del Manu, Tambopata se ubica en el cuadrante 3: el de representación sustantiva. En esta provincia encontramos candidatos relacionados con una organización y con trayectoria de liderazgo, quienes postulan en coordinación y en representación de sus organizaciones sociales. La representación sustantiva es consecuencia del perfil organizativo de la zona, el cual disminuye las posibilidades de instrumentalización, suple la falta de conexión con partidos tradicionales, establece vínculos con las bases y otorga más posibilidades a los pueblos indígenas de colocar en agenda sus demandas.

Tambopata es la provincia más grande y principal de Madre de Dios. Es un territorio alimentado por grandes cursos de agua y que sostiene una importante biodiversidad. En él se encuentran dos reservas nacionales: la Zona Reservada de Tambopata-Candamo y el Parque Nacional BahuajaSonene, ambos delimitados por el río La Torre, afluente del Tambopata. Su capital es Puerto Maldonado, capital del departamento y de la provincia. Tambopata cuenta con 71.219 electores. Su alcalde provincial es Oswaldo Rosales Cajacuri, electo por el movimiento Justicia Regional. Actualmente, dos de nueve regidores provinciales pertenecen a comunidades nativas y son identificados como indígenas. En este sentido, se está haciendo efectiva la cuota nativa en la provincia de Tambopata.

Gran parte de su actividad económica gira en torno al comercio, las maderas finas y la extracción aurífera, realizada intensamente en los ríos Inambari, Colorado, Malinowsqui y afluentes. La zona posee los mayores bosques de castaña del país, un recurso de gran importancia en la economía regional. Asimismo, el turismo es un rubro en auge.

Alto nivel de organización de las comunidades nativas

La historia de la FENAMAD es útil para comprender cómo ha evolucionado, en general, la participación política en Madre de Dios. Sin embargo, a pesar de que tanto la provincia del Manu como la de Tambopata se encuentran bajo la jurisdicción de la FENAMAD desde sus inicios (en especial el Manu, al ser su primera base), la historia de la organización en ambas es diferente. En la actualidad, existen dos organizaciones indígenas más consolidadas en Tambopata, que se desprenden de la FENAMAD: el COINBAMAD y la AFIMAD.

Al basar gran parte de su trabajo de redes en la capital de la región, Puerto Maldonado (aprovechando la sede principal de la FENAMAD), el COINBAMAD y la AFIMAD poseen ventajas logísticas sobre el COHAR-YIMA en el Manu. La ubicación en Puerto Maldonado es fundamental para ambas organizaciones, dado los recursos y redes a los que acceden. Además de estar más cerca de varias ONG, ambas lo están de la central de operaciones de la FENAMAD, con lo cual puede articular demandas con la organización más importante en el ámbito regional, vinculada a la AIDSEP.

El COINBAMAD y la AFIMAD, al ser organizaciones subregionales, son más cercanas a sus respectivas comunidades: COINBAMAD tiene asociados a casi 20 comunidades nativas del Bajo Madre de Dios, está la gran mayoría. Ese grupo es más fuerte, porque está acá en el Bajo, y es gente que tiene educación, es gente formada, gente que ha estado metida en las organizaciones e incluso en algunas cosas con autoridades, gente que conoce mucho sus derechos.¹¹⁶

Esta vinculación con las comunidades les permite no depender tanto de la FENAMAD: “FENAMAD es un ente representativo, respeta la autonomía de las comunidades, las bases son autónomas en sus decisiones dentro de su territorio, en concordancia con sus estatutos [...]”.¹¹⁷ Gracias a esto, las comunidades nativas también tienen autonomía y un mayor control sobre sus dirigentes: “Cuando FENAMAD hace algo que no nos

¹¹⁶ Véase TAM _01 en Anexo 4.

¹¹⁷ *Ibíd.*

está gustando, ahí mismo paramos con FENAMAD y vamos por nuestra propia cuenta. Ahorita estamos más con AFIMAD [...] muy poco trabajamos con COINBAMAD”.¹¹⁸

En Tambopata, las comunidades parecen hacer un uso estratégico de sus distintas organizaciones, dependiendo del tipo de problema que buscan resolver. Por ejemplo, las demandas en torno a la minería ilegal se están gestionando a través de la FENAMAD con el gobierno regional. El pedido es que todas las comunidades nativas que tienen oro, lo trabajen hasta en un 10% de su territorio (la llamada Ley Preferencial). Otro tema que se está resolviendo, fundamentalmente con la FENAMAD, es la titulación de tierras de agricultores: “En Madre de Dios hay casi 20 mil agricultores. Entonces hay una demanda grande de agricultores que hace años piden su titulación de tierras”.¹¹⁹ Esta información se complementa con la recabada en la entrevista al presidente de la comunidad nativa de Tres Islas y miembro de la FENAMAD. Desde su perspectiva, las comunidades tienen la potestad de resolver sus demandas directamente, si bien pueden hacer uso de sus redes, sea la FENAMAD o bien las ONG nacionales e internacionales.¹²⁰

Los mencionados niveles de autonomía respecto de la FENAMAD permiten que las agendas que deciden cubrir el COINBAMAD o la AFIMAD sean más variadas. Esta variedad beneficia a las comunidades, pues se establecen relaciones con diversas redes. Sin embargo, también es motivo de ciertas disputas entre la FENAMAD, el COINBAMAD y la AFIMAD por la representación de la agenda amazónica. La FENAMAD no desea perder liderazgo, pero priorizar la defensa del derecho a la tierra ha dificultado su capacidad de abarcar más temas, como la salud, la educación, la infraestructura vial, los proyectos productivos y la transformación de materias primas (entre ellas, la madera). La titulación de la tierra era lo primordial, pero ahora se demandan también servicios: “Reconocemos que ha habido avances en la defensa de los pueblos [...] pero eso no es todo, se habían olvidado totalmente de las comunidades. Eso era aquí, desde la oficina, pero se olvidó de ir, de coordinar con las comunidades, se

118 Focusgroup con hombres de la comunidad nativa de Tres Islas, Tambopata. Véase TAM_09_FG

119 Entrevista a Marcial Llallarco, jefe de la Comisión Episcopal de Acción Social (CEAS). Véase TAM_01 en Anexo 4.

120 Véase TAM_03 en Anexo 4.

olvidó que las comunidades saben comer, tenemos hijos a quienes tenemos que hacer estudiar, en las comunidades no hay secundaria, no hay nivel superior, entonces también nuestros hijos quieren estudiar superior, y todo esto estaba en abandono, y la salud alimentaria en cero”.¹²¹

El testimonio da cuenta de un contexto político cambiante en Tambopata. En esa línea, podemos concluir que existe un alto nivel de organización indígena en Tambopata, con un liderazgo importante y un grado de articulación relativamente alto entre bases y líderes. Sin embargo, la gran diversidad de recursos y redes con que cuentan las comunidades ha generado últimamente cierta dispersión y conflictos. Las organizaciones con recursos compiten con organizaciones más políticas, como la FENAMAD, ofreciendo programas que alivian de inmediato algunas necesidades de las comunidades. Si bien esta solución no es mala en sí misma, perjudica el proceso de unificación de las organizaciones de base, lo que influye en la representación política de Tambopata.

Baja instrumentalización de la cuota nativa

Los líderes en Tambopata reconocen que la instrumentalización de su condición de indígena a través de la cuota nativa es un riesgo en la provincia. Este hecho se da tanto por parte de los partidos políticos como de individuos que desean aprovechar la oportunidad de acceder al gobierno provincial.

El actual presidente del COINBAMAD, considera que siempre ha existido una relación instrumental entre las organizaciones políticas y los líderes indígenas, pero que cuando se creó la figura de la cuota nativa, aumentó la competencia por la participación política de los indígenas, lo cual está fomentando una politización fragmentada y desorganizada de las bases: “Hay una fiebre de partidos políticos. Cada quien tiene deseo de ser autoridad, y si lo respalda su condición económica, se lanzan”.¹²² El presidente de la FENAMAD, describe los problemas de la cuota: “Uno es que no es consensuada. Dos, la política de los partidos no es socializada ni

121 Véase TAM_07 en Anexo 4.

122 Entrevista al presidente del COINBAMAD. Véase TAM_04 en Anexo 4.

a nivel de FENAMAD ni a nivel de las comunidades. Lo que pasa es que, por varios factores, hay indígenas urbanos que viven acá en la ciudad. Por el hecho de ser indígenas, se dan la atribución o la representación de equis comunidad o de equis pueblo, por optación, una especie de secuestro por los partidos políticos. No hay una sinceridad, el único argumento es que como eres indígena, vas a estar dentro de la lista y vas a ganar plata [...] son captados indígenas, estudiantes en su mayoría, están en institutos o son enamorados por partidos políticos, ni siquiera son socializados o conversados con los presidentes de las comunidades de donde proviene dicho individuo.”¹²³

Para los líderes, la instrumentalización de la cuota nativa por parte de los partidos políticos es uno de los principales problemas. Uno de los regidores indígenas por Tambopata, comentaba que muchas veces los partidos invitan a ciertas personas que pertenecen a comunidades, sin consultar en asamblea comunal. Esto genera un rechazo por parte de las comunidades y un temor a la politización de sus organizaciones.¹²⁴ En el mismo sentido, el segundo regidor indígena, considera que la forma como se ha implementado la cuota nativa en Tambopata solo ha generado que los partidos busquen “rellenar” sus listas, sin tener ningún compromiso real con los candidatos ni con sus agendas: “Los partidos políticos simplemente iban a las comunidades [...] y los llevaban así no más, ellos participaban y nunca se sabía qué hacía un indígena ahí metido, cuando ganaba el candidato”.¹²⁵ Estos testimonios dan cuenta de un claro proceso de instrumentalización de la condición de indígena, tanto por parte de los partidos como de los candidatos. Sin embargo, esta situación ha sido revertida en Tambopata gracias al vínculo entre líderes y organizaciones.

Experiencia de dirigencia y vínculo con las bases

Actualmente, los dos regidores indígenas de la Municipalidad Provincial de Tambopata son personas vinculadas a organizaciones provinciales y regionales. Uno de ellos, de 32 años, proveniente de la comunidad nativa de San Jacinto, logró estudiar una carrera técnica (a diferencia de

¹²³ Véase TAM_08 en Anexo 4.

¹²⁴ Véase TAM_06 en Anexo 4.

¹²⁵ Véase TAM_07 en Anexo 4.

sus padres y abuelos) y obtuvo un título en enfermería.¹²⁶ Por su parte, el segundo regidor también proviene de San Jacinto, es técnico agropecuario y profesor de ciencias naturales.¹²⁷ Este segundo regidor fue dirigente en su comunidad y en otras organizaciones, acumulando a la fecha ocho años de experiencia como líder: “No he sido cabeza, pero he sido vicepresidente de mi comunidad, y he visto las necesidades y muchas cosas que uno pasa”, señala.

Este perfil no es una coincidencia. Los diferentes presidentes de la FENAMAD, el COINBAMAD o la AFIMAD son todas personas con larga trayectoria. En la actualidad, las nuevas generaciones de líderes han aprendido a asumir cargos políticos locales desde las dirigencias de sus comunidades e, incluso, a través del ejemplo familiar. Por ejemplo, el primer regidor comentó lo siguiente sobre su experiencia como dirigente antes de ser electo regidor: “Yo empecé como presidente de mi comunidad, porque en mi comunidad veía que en tiempo de la madera se podía hacer bastante y no se ha hecho por falta de instructivos [...]. Entonces con mi papá nos motivamos para entrar, tumbar esa mafia que había ahí, por decirlo así. Decidimos hacerlo, postular. He postulado y he ganado [...]. Y bueno, era un compromiso para trabajar con las comunidades.”¹²⁸

El actual presidente del COINBAMAD, fue también dirigente desde muy joven: “[...] he sido presidente [...] he sido promotor de salud y he sido dirigente de FENAMAD con varias secretarías, durante siete años. He sido reelegido tres veces en la dirigencia. Después, cuando salí, me metí de nuevo en mi comunidad y trabajé un poco visitando a la comunidad y esas cosas, viendo las problemáticas, apoyando a los presidentes de turno y posteriormente se decide formar la organización del COINBAMAD y me nombraron como secretario de la organización. En la próxima reunión o en el próximo congreso me nombraron vocal y en la tercera reunión ya me nombraron como presidente.”¹²⁹

Los dos regidores indígenas fueron elegidos en la lista de Justicia Regional. Sin embargo, uno de ellos nos cuentan que “ahorita el partido

126 Véase TAM_07 en Anexo 4.

127 Véase TAM_06 en Anexo 4.

128 Véase TAM_07 en Anexo 4.

129 Véase TAM_04 en Anexo 4

en sí, como le han suspendido al alcalde, está formando otro partido político, nuevamente quieren postular para alcalde, pero ya están un poco divididos dentro del partido”.¹³⁰ Por su parte, el otro regidor menciona que “cuando se gana, y cuando es un tema del jurado local, ya pierde toda validez el movimiento. Bueno, hasta que la elección que hagamos ahí, hasta el año pasado que suspendieron a nuestro alcalde, porque por él entramos. Ya comienza a dividirse el grupo de Justicia Regional. Ya un 70% del grupo [...] está en otra organización, ya están igual”.¹³¹ Sin embargo, ambos líderes creen que aunque las organizaciones políticas se dividen, las organizaciones indígenas pueden negociar con las listas que se presenten para las próximas elecciones. En su opinión, la debilidad de Justicia Regional no influye en su desempeño como regidores, gracias a que sus principales soportes son el COINBAMAD y la FENAMAD, y no los partidos políticos. Ambos mantienen vínculos con estas organizaciones: “Yo tengo buena relación con esos señores [la FENAMAD] [...] vienen siempre a visitar acá a la sala de regidores [trabajan temas de titulación, ordenanzas] para favorecerlos un poco, porque [...] es en beneficio de las comunidades [que] no tienen ingresos propios”.¹³² La postulación de ambos regidores fue una estrategia planeada por las organizaciones indígenas, que están buscando tener mayor presencia en la política provincial.

Por su parte, el presidente de la comunidad nativa de Tres Islas y miembro de la FENAMAD, afirma que su comunidad “[es] enemiga de eso. Un partido político, tradicional [...] ni tradicional, los tradicionales somos nosotros. Cuántas personas de afuera que vienen a gobernar, que quieren hablar por Madre de Dios teniendo 10 o 15 años acá y dicen que son madrediosenses”.¹³³ En Tambopata, y en general en la región, la población indígena siente cierta desconfianza en los partidos tradicionales. Ya se ha mencionado cómo se crearon las diferentes organizaciones para responder a las demandas que el Estado debía atender. En la actualidad, esta representación se ve plasmada en la búsqueda cada vez mayor de las comunidades por acceder a cargos públicos, aprovechando la cuota nativa, entre otras medidas.

130 Véase TAM_07 en Anexo 4.

131 Véase TAM_06 en Anexo 4.

132 Ibid.

133 Véase TAM_03 en Anexo 4.

Representación sustantiva

Al enterarse de cuál era la lógica de los partidos al invitar a líderes indígenas a sus listas, las organizaciones de base vieron en ella la posibilidad de tener representantes en la municipalidad provincial y de establecer pactos políticos con los alcaldes u otras autoridades. El presidente del COINBAMAD explica: “Posteriormente, ya nos damos cuenta que sin la cuota nativa tampoco se podían inscribir para que puedan postular en su partido político. Entonces, ya viendo esas cosas, ya nos estamos dando más cuenta que los líderes que entran para candidatos tienen que ser nombrados, más que todo tienen que pasar por la organización, que somos nosotros, para recomendarle o solicitar un plan de trabajo [...] para que él pueda llevar eso: “este es mi plan de trabajo, y si ganamos, hay que implementar lo que las comunidades nativas necesitan”. Eso han hecho poco, poco se ha visto, porque cuando llegan al poder, lo han puesto como relleno, y ahora ya no queremos que entre como relleno, queremos que entre a tallar como cualquier candidato que entra, que tiene que hacer su trabajo, a lo que ha ido a defender.”¹³⁴

Como se ha mencionado, los actuales regidores fueron elegidos gracias a que fueron invitados a la lista de Justicia Regional. Este movimiento consultó al COINBAMAD y, a través de él, a las comunidades nativas.¹³⁵ Tras esta consulta a las bases, y contando con la asesoría del propio presidente de la COINBAMAD, se decidió que ambos regidores postularan. Sin embargo, esta postulación no fue gratuita: se resolvió que se presentarían solo si Justicia Regional aseguraba un avance en la agenda indígena, al comprometer al alcalde a crear una subgerencia de comunidades nativas.¹³⁶ Uno de los regidores explica: “No recuerdo en qué año salió el requisito para que se inscriban con su cuota nativa, pero entonces ya había ese requisito ya, y anteriormente solo se ponía el nombre, la firma y la copia del DNI, y era como un relleno para conseguir su inscripción. Y nosotros hemos decidido no hacerlo así, sino hacer un compromiso con el candidato [...] era un compromiso para trabajar con las comunidades, hemos hecho un convenio para que estando en el poder, tuve que firmar con Justicia Regional, y ya, estando en el poder es distinto, es diferente las cosas, y un poco te observan, pero ya, pero ya es por el com-

¹³⁴ Véase TAM_04 en Anexo 4.

¹³⁵ Podemos afirmar que en la actualidad existe una red de apoyo, considerando que ambas candidaturas fueron respaldadas por las organizaciones de base (tanto por las comunidades como por la matriz de la FENAMAD y el COINBAMAD).

¹³⁶ Véase TAM_06 and TAM_07 en Anexo 4.

promiso donde quien entra ya no puede hacer nada, y logramos firmar un convenio con Justicia Regional y el municipio”¹³⁷.

Una organización social dinámica que moviliza un voto importante en la provincia es lo que le permitió a los líderes indígenas aprovechar la cuota nativa para negociar con las agrupaciones políticas, en un contexto electoral donde son minoría, y contrarrestar la instrumentalización de la cuota. El presidente de la comunidad nativa Tres Islas y miembro de la FENAMAD, señala que: “[...] las organizaciones tampoco son autoridades políticas o representantes del Estado, pero son autoridades para poder conversar con las autoridades que corresponden acá. Entonces, en reuniones, FENAMAD convoca, y ahí se analizan las problemáticas, y ahí se hace una actividad para que realmente veamos qué hacemos frente a esto. Entonces ese es el camino”.¹³⁸

Aunque el alcalde fue vacado, cumplió con sus ofrecimientos, y los regidores indígenas han podido promover el proceso de creación de la subgerencia de comunidades nativas. La futura subgerencia significaría un avance crucial en la gestión de demandas indígenas, y un aprendizaje para los pueblos nativos en Tambopata: “Precisamente ahorita, estamos pidiendo nosotros una gerencia de pueblos indígenas en el gobierno regional y en el concejo. Yo creo que desde aquí podemos empezar a tener más experiencia, más conocimiento, y podemos prepararnos”.¹³⁹

Sin embargo, esta subgerencia aún no se implementa, a pesar de que han transcurrido varios meses desde que se aprobó la medida: “Ahorita el documento está en el área de acreditación, está que le dan vueltas y no sale”.¹⁴⁰ Este retraso no solo da cuenta de la lentitud de la burocracia peruana, sino también de las limitaciones del regidor. Un regidor no posee facultades administrativas, y como miembro del concejo, depende del voto de la mayoría (que muchas veces obedece a los intereses del alcalde provincial). Para los regidores: “Las dificultades son el no poder tener esa facultad directiva de hacer las cosas a favor de mi pueblo [...] nuestra función es normativa, fiscalizadora, y ahí no va a llegar”.¹⁴¹ No siempre es posible alcanzar el apoyo de la

137 Véase TAM_07 en Anexo 4.

138 Véase TAM_03 en Anexo 4.

139 Véase TAM_07 en Anexo 4.

140 Ibíd.

141 Véase TAM_06 y TAM_07 en Anexo 4.

mayoría en el concejo: “Si ellos son dos, y los otros son cinco, los cierran, no se puede. Algunos son antinativos, y no puedes cambiar eso”.¹⁴² No son pocas las ocasiones en las que las agendas indígenas terminan siendo marginales en las discusiones del concejo: “A veces se habla bastante y no hacen caso, pero hay que estar en cada sesión haciendo recordar. Pero el doctor, aparte que anota ‘sí, vamos a hacer esto’, políticos, que son mentirosos, pues. Después no [hacen nada]”.¹⁴³

A pesar de estas limitaciones, ambos regidores saben que este proceso es el comienzo del camino hacia una mejor representación. Uno de ellos señala: “[...] Es bien difícil, hasta se hacen los sordos, tenemos que estar ahí un poco negociando, molestando para que vean lo que estamos planteándole. E imagine que no esté nadie ahí, peor sería, se olvidan de la comunidad. Sí, bastante ha servido la cuota nativa para que represente a los gobiernos locales.”¹⁴⁴

Este sentir es reconocido por los dirigentes de la FENAMAD y el COIN-BAMAD, quienes conocen las limitaciones del cargo de regidor: “Bueno, al menos ellos ahora recién se están viendo, aunque todavía tienen trabas ellos, no pueden avanzar como es debido, no pueden ayudar como es debido a las comunidades nativas, pero contra viento y marea están luchando para poder de alguna manera apoyarlas, hay que luchar con toda esa gente por más que digan que no se puede, sino, no se va a poder cambiar nunca tampoco.”¹⁴⁵

A modo de balance, Tambopata es un caso de representación sustantiva, pues se ha utilizado la cuota nativa para poner en agenda las demandas indígenas, aunque siempre dentro de las posibilidades de los regidores. Como señala este líder: “Así se empieza, que haya presencia nativa en el gobierno regional, en el gobierno local, entonces este es un buen precedente, que esto va a seguir avanzando”.¹⁴⁶

142 Ibid.

143 Ibid.

144 Véase TAM_07 en Anexo 4.

145 Véase TAM_04 en Anexo 4.

146 Ibid.

CAPÍTULO 6

CONCLUSIONES

La cuota nativa puede ser un instrumento efectivo de promoción de la representatividad indígena. Sin embargo, todo parece indicar que este instrumento no es el decisivo en el logro de una representación política indígena sustantiva. La condición de la organización social indígena de base parece ser más importante en este resultado. La existencia de un significativo nivel de organización indígena garantiza una menor oportunidad de instrumentalizar a los candidatos indígenas en un contexto como el peruano, de baja institucionalización de los partidos. En las dos provincias más exitosas en lo que respecta a representación política indígena, Espinar y Tambopata, existen importantes organizaciones indígenas de base vinculadas a diferentes entidades. En Tambopata, se ha establecido un pacto entre un partido político y líderes indígenas, sostenido en la articulación entre el COINBAMAD, la FENAMAD, la AFIMAD y las comunidades nativas. En Espinar, una alianza entre la FUCAE y la FUDIE, que se enfoca en el conflicto minero, ha impulsado el gobierno municipal del periodo 2011-2014. El fortalecimiento de las bases puede verse en la institucionalización de organizaciones como la FUCAE o el FUDIE en Espinar, o el COINBAMAD en Tambopata.

En cambio, cuando la organización es débil, la instrumentalización es mayor, aunque su nivel depende de la trayectoria de los líderes. Los casos de Quispicanchis y el Manu nos muestran que en las provincias con bajos niveles de organización de base, donde se ha aplicado la cuota nativa, tiende a prevalecer una lógica instrumental entre las organizaciones políticas y los candidatos indígenas. En ese sentido, podemos afirmar que la cuota puede mejorar la representación indígena, siempre y cuando la provincia posea organizaciones de base fuertes que regulen su instrumentalización. Ello quiere decir que para que la cuota nativa logre su objetivo de mejorar la representatividad indígena, se requiere de organización

y de demandas articuladas en el ámbito provincial. Con ello se puede tener candidatos con una agenda y con el respaldo sus organizaciones de base. De otro modo, solo se contribuirá a la lucha política dentro de las organizaciones y a una subrepresentación indígena en el ámbito provincial.

Por otro lado, es interesante constatar que existe una variedad de casos en lo que respecta a la representación indígena. En algunas provincias, con el apoyo de sus organizaciones de base, las poblaciones indígenas están transitando de la esfera social a la política. Están creando además nuevas formas de gobernanza indígena en un contexto como el peruano, particularmente hostil por la crisis de los partidos políticos y porque no existen redes sociales significativas que faciliten la movilización nacional. Analizar estas variantes es importante, pues nos ofrece una perspectiva más amplia que la que solo se centra en el patrón general.

Respecto del diseño de la cuota nativa, surge también la duda de si la discusión sobre aplicarla a las listas o a los escaños es relevante. Son las capacidades organizacionales las necesarias para aprovechar la oportunidad de afirmación positiva electoral. Es cierto que la obligatoriedad de completar las listas de los partidos con candidatos indígenas (sin asegurarles escaños) hace posible dispersar e instrumentalizar el voto en zonas con escasos niveles de organización. Sin embargo, no estamos seguros de que aplicar la cuota a los escaños solucione el problema, si no se logra fortalecer la organización indígena de base. Nos parece que un cambio al respecto, sin una mejor organización social, solo generaría más incentivos para que los partidos se muevan en el cuadrante 2, es decir, para que busquen líderes con trayectoria, pero sin una agenda indígena o sin vínculos con organizaciones. La competencia entre cada lista por asegurar ese escaño podría tener como consecuencia la fragmentación y dispersión del voto indígena.

BIBLIOGRAFÍA

Albo, Xavier

1991 "El retorno del indio". En *Revista Andina* 9(2): 299-345.

2004 *Quiénes son indígenas en los gobiernos municipales*. La Paz: CIPCA.

2008 *Movimientos y poder indígena en Bolivia, Ecuador y Perú*. La Paz: CIPCA.

ALJOVÍN DE LOSADA, Cristóbal

2005 "Sufragio y participación política: Perú 1808-1896". En López, Sinesio y Cristóbal Aljovín, eds., *Historia de las elecciones en el Perú: estudios sobre el gobierno representativo*. Lima: IEP.

ANDOLINA, Robert J.

1999 "Colonial Legacies and Plurinational Imaginaries: Indigenous Movement Politics in Ecuador and Bolivia". Tesis doctoral. Universidad de Minnesota.

APECO – ASOCIACIÓN PERUANA PARA LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA

2001 *Una mirada hacia el Manu*. Cusco: Pro-Manu, APECO.

ARAGÓN, Jorge

2012 *Participación y representación política indígena: Perfil electoral y orientaciones políticas de la población indígena en el Perú*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.

AROCA, Javier

2008 "El caso de Tintaya". En Scurrah, Martin, *Defendiendo derechos y promoviendo cambios. El Estado, las empresas extractivas y las comunidades locales en el Perú*. Lima: IEP y OXFAM.

BARRANTES, Roxana et ál.

2005 *Te quiero pero no: minería, desarrollo y poblaciones locales*. Lima: IEP, OXFAM.

BIFFI, Valeria

2006 "Los dilemas de la representación y la etnicidad desde el turismo cultural. Experiencias en una comunidad ese eja en Madre de Dios". En *Revista de Antropología*, Lima, UNMSM.

BRISK, Alison

2000 *From Tribal Village to Global Village*. Stanford: Stanford University Press.

CÁCERES, Eduardo y Jaime Rojas

2012 *Minería, desarrollo y gestión municipal en Espinar*. Lima: SER, OXFAM.

COLLINS, Jennifer

2006 "A Sense of Possibility: Ecuador's Indigenous Movement takes Center Stage". En Prashad, Vijay y Teo-Ballvé, eds., *Dispatches from Latin America: On the Frontlines against Neoliberalism*. Cambridge, MA: South End Press.

COMISIÓN DE LA VERDAD Y LA RECONCILIACIÓN – CVR

2004 *Informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*. Lima: CVR.

CONTRERAS, Carlos

- 1988 *Mineros y campesinos en los Andes: mercado laboral y economía campesina en la sierra central, siglo XIX*. Lima: IEP.

CORRALES, Javier

- 2001 "Strong Societies, Weak Parties: Regime Change in Cuba and Venezuela in the 1950 and Today". En *Latin American Politics and Society* 43, n°. 2: 81-114.

COTLER, Julio

- 1970 "Crisis política y populismo militar en el Perú". En *Revista Mexicana de Sociología*: 737-784.

CRABTREE, John et al.

- 2011 *Fractured Politics: Peruvian Democracy Past and Present*. Londres: Institute for the Study of the Americas, University of London.

CHIARAMONTI, Gabriela

- 2005 *Ciudadanía y representación en el Perú (1808-1860). Los itinerarios de la soberanía*. Lima: UNMSM, ONPE, SEPS.

DAVIES, Thomas M.

- 1974 *Indian Integration in Peru. A Half Century of Experience, 1900-1948*. Lincoln: University of Nebraska Press.

DE GRAMONT, Diane

- 2010 "Leaving Lima Behind? The Victory and Evolution of Regional Parties in Peru". Tesis. Universidad de Harvard.

DE LA CADENA, Marisol

- 2004 *Indígenas mestizos: raza y cultura en el Cusco*. Lima: IEP.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

- 2013 *Reporte de conflictos sociales n° 114*. Lima: Defensoría del Pueblo, Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad.

DEGREGORI, Carlos Iván

- 1993 "Identidad étnica, movimientos sociales y participación política en el Perú". En Adrianzen, Alberto, *Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos*. Lima: IEP.

- 1998 "Movimientos étnicos, democracia y nación en Perú y Bolivia". En Dary, Claudia y Guillermo de la Peña, comps., *La construcción de la nación y la representación ciudadana en México, Guatemala, Perú, Ecuador y Bolivia*. Guatemala: FLACSO.

DEL ÁGUILA, Alicia

- 2013 *La ciudadanía corporativa: política, constituciones y sufragio en el Perú (1821-1896)*. Lima: IEP.

DEL ÁGUILA, Alicia y Beatriz Llanos

- 2008 "Cuotas, sistema electoral y prácticas partidarias. Clave de los avances y barreras a la participación política de la mujer en la región andina". En Fontaine, Arturo et al., *Reforma de los partidos políticos en Chile*. Santiago de Chile: PNUD.

Downs, Anthony

- 1957 *An Economic Theory of Democracy*. Nueva York: Harper.

Durand, Francisco

- 2007 La mano invisible en el Estado: efectos del neoliberalismo en el empresariado y en la política. Lima: Fundación Ebert, DESCO.

Echave, José de

- 2005 Los procesos de diálogo y la administración de conflictos en territorios de comunidades: el caso de la mina de Tintaya en el Perú. Lima: CooperAcción.

Echave, José de et ál.

- 2009 Minería y conflicto social. Lima: IEP.

Espinoza, Óscar

- 1998 "Los pueblos indígenas de la Amazonía peruana y el uso político de los medios de comunicación". En América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales 19: 91-100.
- 2012 "El sistema de la cuota electoral indígena en la Amazonía: problemas y limitaciones". En Del Águila, Alicia et ál., eds., Participación electoral indígena y cuota nativa en el Perú: aportes para el debate. Lima: IDEA Internacional, JNE.

Espinoza, Óscar y Dafne Lastra

- 2011 "Las elecciones del 2010 y los pueblos indígenas de la Amazonía: cuotas, resultados y perspectiva". En Coronel, Omar y Ana María Rodríguez, eds., El nuevo poder en las regiones. Lima: Perú Debate.

Fam-bolivia

- 2010 Autonomías indígenas, un proceso a construir. La Paz: FAM-Bolivia.

Franceschet, Susan

- 2008 "La representación política de las mujeres en un país sin ley de cuotas: el caso de Chile". En Archenti, Nélida y María Inés Tula, eds., Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género. Buenos Aires: Heliasta.

GEORGE, Alexander y Andrew Bennett

- 2005 *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.

Gibson, Edward L.

- 1996 *Class and Conservative Parties: Argentina in Comparative Perspective*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Goldstone, Jack A. (ed.)

- 2003 *States, Parties, and Social Movements*. Cambridge University Press.

Hedstrom, Peter y Richard Swedberg

- 1998 *Social Mechanism: An Analytical Approach to Social Theory*. Cambridge University Press.

HUERTAS, Beatriz et ál.

- 2003 *Los pueblos indígenas de Madre de Dios: historia, etnografía y coyuntura*. Lima: IWGIA.

JNE – JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

- 2010 Resolución 254-2010-JNE. Lima, 19 de abril.

JONES, Mark, Santiago Alles y Carolina Tchintian

- 2012 "Cuotas de género, leyes electorales y elección de legisladoras en América Latina". En *Revista de Ciencia-*

*Política*32 (2): 331-357.

KALYVAS, Stathis N.

1996 *The Rise of Christian Democracy in Europe*. Cornell University Press.

KECK, M. E. y K. Sikkink

1999 "Transnational Advocacy Networks in International and Regional Politics". En *International Social Science Journal* 51 (159): 89-101.

KENNEY, Charles

2003 *Fujimori's Coup and the Breakdown of Democracy in Latin America*. Notre Dame: The Notre Dame University Press.

KITSCHOLT, Herbert et al.

2009 "Measuring Democratic Accountability: An Initial Report on an Emerging Data Set". En *Revista de Ciencia Política* 29 (3): 741-773.

LANDMAN, Todd

2008 *Issues and Methods in Comparative Politics*. Tercera edición. Nueva York: Routledge.

LEVITSKY, Steven y James Loxton

2012 "Populism and Competitive Authoritarianism in Latin America". En *APSA 2012 Annual Meeting Paper*.

LEVITSKY, Steven y Lucan Way

2010 *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*. Cambridge University Press.

LEVITSKY, Steven y Maxwell Cameron

2003 "Democracy without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru". En *Latin American Politics and Society* 45(3): 1-33.

LIJPHART, Arend y Don Aitkin

1994 *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-seven Democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.

LINZ, Juan

1994 *The Failure of Presidential Democracy*. Volumen 2. Johns Hopkins University Press.

LITTLE, Daniel

2005 *Causal Mechanisms in Comparative Historical Sociology*. Portland, Oregon: Social Science History Association.

LOSSIO, Félix y Luis Antonio Camacho

2005 "La mesa de diálogo de la provincia de Espinar: solucionando conflictos entre sociedad civil local y empresa minera sin la presencia del Estado". En Panfichi, Aldo, ed., *Participación política en el Perú: disputas, confluencias y tensiones*. Lima: PUCP.

LUNA, Juan Pablo

2007 "Representación política en América Latina: el estado de la cuestión y una propuesta de agenda". En *Política y Gobierno*, vol. XIV, n°. 2: 391-435.

MADRID, Raúl L.

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

MAINWARING, Scott, Daniel Brinks y Daniel Pérez-Liñan

2005 "Classifying Political Regimes in Latin America". En *Studies in Comparative International Development* 36 (1): 37-65.

MAINWARING, Scott y Matthew Shugart

1997 *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge University Press.

MAINWARING, Scott y Timothy Scully

1995 *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford University Press.

2003 *Christian Democracy in Latin America: Electoral Competition and Regime Conflicts*. Stanford University Press.

MALLON, Florencia

1983 *The Defense of Community in Peru's Central Highlands: Peasant Struggle and Capitalist Transition, 1860-1940*. Princeton: Princeton University Press.

1992 "Indian Communities, Political Cultures, and the State in Latin America, 1780-1990". En *Journal of Latin American Studies*, vol. 24, n°. S1: 35-53.

MANRIQUE, Nelson

1981 *Las guerrillas indígenas en la guerra con Chile: campesinado y nación*. Lima: Centro de Investigación y Capacitación.

MARENGHI, Patricia y Manuel Alcántara Sáez

2007 "Los partidos étnicos de América del Sur: algunos factores que explican su rendimiento". En Martí i Puig, S., ed., *Pueblos indígenas y política en América Latina*. Barcelona: Bellaterra, CIDOB.

MCADAM, Doug, John McCarthy y Mayer Zald

1977 *Comparative Perspectives on Social Movements*. Cambridge: Cambridge Press.

MCADAM, Doug, Sidney Tarrow y Charles Tilly

2004 *Dynamics of Contention*. Cambridge Press.

MCGUIRE, James

1997 *Peronism without Peron: Unions, Parties, and Democracy in Argentina*. Stanford: Stanford University Press.

MELÉNDEZ, Carlos

2012 *La soledad de la política. Transformaciones estructurales, intermediación política y conflictos sociales en el Perú (2000-2012)*. Lima: Mitin Editores.

MÉNDEZ, Cecilia

1995 *Incas sí, indios no: apuntes para el estudio del nacionalismo criollo en el Perú*. Lima: IEP.

MUÑOZ, Ismael, Maritza Paredes y Rosemary Thorp

2007 "Group Inequalities and the Nature and Power of Collective Action: Case Studies from Peru". En *World Development* 35 (11): 115-132.

MUÑOZ, Paula y Eduardo Dargent

2014 Patronage, "Subnational Linkages and Party-Building: The Cases of Colombia and Peru". En Levitsky, Steven, James Loxton, Brandon Van Dyck y Jorge I. Domínguez, eds., *Challenges of Party-Building in Latin America*.

NOHLEN, Dieter

2004 "La participación electoral como objeto de estudio". En *Elecciones* 3: 137-157.

O'DONNELL, Guillermo

2007 *Disonancias: críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires: Editorial Prometeo Libros.

O'PHELAN, Scarlett

1985 *Rebellions and Revolts in Eighteenth Century Peru and Upper Peru*. Colonia: Böhlau.

ONPE – OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

2011 *Participación de la población indígena amazónica en las elecciones regionales y municipales*. Lima: ONPE.

ORIHUELA, José Carlos, César Huaroto y Maritza Paredes

2014 "Escapando de la maldición de los recursos local: conflictos socioambientales y salidas institucionales". Manuscrito. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

PAJUELO, Ramón

2004 *Identidades en movimiento. Tiempos de globalización, procesos sociopolíticos y movimiento indígena en los países centro andinos*. Colección Monografías 3. Caracas: Universidad Central de Venezuela, CIPOST-FACES.

2006 *Participación política indígena en la sierra peruana: una aproximación desde las dinámicas nacionales y locales*. Lima: IEP, Fundación Konrad Adenauer.

2007a *Reinventando comunidades imaginadas: movimientos indígenas, nación y procesos sociopolíticos en los países centro andinos*. Lima: IEP, IFEA.

2007b "Nuevas tendencias de participación y movilización política indígena en el Perú". En *Crónicas Urbanas* 12, Cusco, Centro Guamán Poma de Ayala: 19-28.

PANFICHI, Aldo

2007 "Democracia y participación: el fujimorismo y los gobiernos de transición". En Panfichi, Aldo, ed., *Participación política en el Perú: disputas, confluencias y tensiones*. Lima: PUCP.

PANFICHI, Aldo y Omar Coronel

2011 *Los conflictos hídricos en el Perú 2006-2010: una lectura panorámica*. Lima: IEP, PUCP.

PAEDES, Maritza

2008a "Weak Indigenous Politics in Peru". En *Crise Working Paper* 33. Oxford: University of Oxford.

2008b "El caso de Tambogrande". En Scurrah, M., *Defendiendo derechos y promoviendo cambios. El Estado, las empresas extractivas y las comunidades locales en el Perú*. Lima: IEP, OXFAM.

2010 "En una arena hostil. La politización de lo indígena en el Perú". En Meléndez, Carlos y Alberto Vergara, eds., *El Perú político en perspectiva comparada*. Lima: PUCP.

2011 "Indigenous Politics and the Legacy of the Left". En John Crabtree, ed., *Fractured Politics: Peruvian Democracy Past and Present*. London: Institute for the Study of the Americas.

2013 "Proyecto de Diagnóstico Institucional: Promoción de las Políticas Públicas para Reducir la Exclusión y Discriminación hacia los Pueblos Indígenas de la Región de San Martín". Reporte para el Viceministerio de Interculturalidad, Lima.

PAREDES, Maritza y Lorena de La Puente

- 2014 "Protestas y negociaciones socioambientales. El caso de las industrias extractivas". En Damonte, Gerardo y Gisselle Vila, *Agenda de investigación en temas socioambientales en el Perú: una aproximación desde las Ciencias Sociales*. Lima: CISEPA, PUCP.

PAREDES, Maritza y Rosemary Thorp

- 2010 *Ethnicity and the Persistence of Inequality: the Case of Peru*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

PÉREZ-LIÑAN, Aníbal

- 2007 "Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales". En *América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales* 49.

PINEDO, Enith

- 2013 "El acceso de los indígenas al Parlamento en Perú y Bolivia. Algunos elementos básicos y una mirada desde el principio de igualdad". Tesis doctoral. Universidad de Salamanca.

POWELL JR., Bingham

- 2004 "Political Representation in Comparative Politics". En *Annual Review of Political Science* 7: 273-296.

PRZEWORSKI, Adam

- 1998 "Deliberation and Ideological Domination". En *Deliberative Democracy* 1: 140.

PRZEWORSKI, Adam y Henry Teune

- 1970 *The Logic of Comparative Social Inquiry*. Nueva York: John Wiley & Sons.

PRZEWORSKI, Adam, Susan Stokes y Bernard Manin

- 1999 *Democracy Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge Press.

QUIJANO, Piero

- 1980 *Dominación y cultura: lo cholo y el conflicto cultural en el Perú*. Lima: Mosca Azul Editores.

RAGIN, Charles

- 1997 "The Distinctiveness of Case-oriented Research". En *Health Services Research* 34.

RAMIREZ, T.

- 2013 "Las comunidades a gobernar, las rondas a fiscalizar: la traducción de procesos de movilización al gobierno local (Huancabamba-Piura)". Tesis de Sociología. Pontificia Universidad Católica del Perú.

RÉNIQUE, José Luis

- 2004 *La batalla por Puno: conflicto agrario y nación en los Andes peruanos 1866-1995*. Lima: IEP.

SARTORI, Giovanni y Leonardo Morlino

- 1994 *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid: Alianza Editorial.

SCHMIDT, Gregory

- 2003a "The Implementation of Gender Quotas in Peru: Legal Reforms, Discourses and Impacts". En International IDEA, *The Implementation of Quotas: Latin America Experiences*. Estocolmo: International IDEA.
- 2003b "Unanticipated Successes: Lessons from Peru's Experiences with Gender Quotas in Majoritarian Closed List and Open List PR Systems". En International IDEA, *The Implementation of Quotas: Latin America Experiences*. Estocolmo: International IDEA.

SILVERBLATT, Irene

1987 *Moon, Sun, and Witches: Gender Ideologies and Class in Inca and Colonial Peru*. Princeton University Press.

SNYDER, Richard

2001 "Scaling Down: The Subnational Comparative Method". En *Studies in Comparative International Development* 36 (1): 93-110.

SPALDING, Karen

1984 *Huarocharí: an Andean Society under Inca and Spanish Rule*. Stanford University Press.

STARN, Orin

1991 *Reflexiones sobre rondas campesinas, protesta rural y nuevos movimientos sociales*. Lima: IEP.

STERN, Steve

1988 *Shining and Other Paths: War and Society in Peru, 1980-1995*. Duke University Press.

SULMONT, David

1995 "Demandas sociales y ciudadanía: el caso de Quispicanchi-Cusco". En *Allpanchis* 46.

TANAKA, Martín

2003 *La situación de la democracia en Bolivia, Chile y Ecuador a inicios de siglo*. Lima: Comisión Andina de Juristas.

TANAKA, Martín y Romeo Grompone

2009 *Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social: las protestas sociales en el Perú actual*. Lima: IEP.

TANAKA, Martín y Yamilé Guibert

2011 "Entre la evaporación de los partidos y la debilidad de los movimientos regionales. Una mirada a las elecciones regionales y municipales desde las provincias, 2002-2006-2010". En Coronel, Omar y Ana María Rodríguez, eds., *El nuevo poder en las regiones*. Lima: Perú Debate.

TARROW, Sidney

1997 *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. España: Alianza Editorial.

2011 *Power in Movement, Social Movements and Contentious Politics Revised and Updated Third Edition*. Cambridge: Cambridge University Press.

THORP, Rosemary y Maritza Paredes

2011 *La etnicidad y la persistencia de la desigualdad. El caso peruano*. Lima: IEP.

TILLY, Charles

2004 *Contention and Democracy in Europe, 1650-2000*. Cambridge Press.

TUESTA, Fernando

2005 "Sistemas electorales en la región andina". En Ágora Democrática, ed., *Democracia en la región andina, los telones de fondo*. Lima: International IDEA.

VAN COTT, Dona Lee

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

VILLANUEVA, Aída

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

WERTHEMANN, Paula

- 2012 "Movimiento indígena amazónico y defensa territorial: el caso de FENAMAD (Federación Nativa del Río Madre de Dios y afluentes) y la reserva comunal Amaraeri en el contexto de entrada de la empresa HuntOil". Tesis de licenciatura. Pontificia Universidad Católica del Perú.

YASHAR, Deborah J.

- 2005 *Contesting Citizenship in Latin America: The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge*. Cambridge University Press.

ZAVALETA, Mauricio

- 2012 "La competencia política post-Fujimori. Partidos regionales y coaliciones de independientes en los espacios subnacionales peruanos". Tesis de licenciatura en Ciencia Política y Gobierno. Pontificia Universidad Católica del Perú.

ANEXOS

Anexo 1. Indicadores sociodemográficos por provincia, 2007

Provincia	IDH	IDE	Población total	Porcentaje de población mayor de edad con DNI	Porcentaje de población indígena
Quispicanchis	0,5215	0,5243	82.173	98,85	76,29
Tambopata	0,6359	0,7601	78.523	94,96	14,77
Manu	0,6004	0,4473	20.290	88,44	39,04
Espinar	0,5634	0,511	62.698	97,86	69,00

Fuente: INEI (<http://ineidw.inei.gob.pe/ineidw/>).

Anexo 2. Lista de provincias con población indígena en las que se ha aplicado la cuota nativa

Departamento	Provincia	Alcalde indígena	N.º de regidores total	N.º de regidores indígenas sobre el total	Porcentaje de población indígena como población CI	Porcentaje de población indígena (según lengua)
Amazonas	Bagua	0	9	0	23,5377733	24,55
Amazonas	Condorcanqui	1	7	7	81,4181155	90,59
Ayacucho	Huanta	0	9	1	0,16495287	67,42
Cajamarca	San Ignacio	0	11	1	0,752825	0,87
Cusco	La Convención	0	11	0	8,81420342	47,74
Cusco	Paucartambo	1	7	4	0,59288968	86,32
Cusco	Quispicanchis	0	9	3	0,27989729	75,58
Huánuco	Puerto Inca	0	7	4	8,35911317	10,30
Junín	Chanchamayo	0	11	0	11,2708569	13,61
Junín	Satipo	0	11	1	28,1603326	31,23
Loreto	Maynas	0	13	0	36,2068688	1,60

Loreto	Loreto	0	9	1	31,7847663	9,25
Loreto	Alto Amazonas	0	11	1	19,1454804	13,86
Loreto	Datem del Marañón	0	7	0	42,8698231	49,32
Loreto	Mariscal Ramón Castilla	0	9	1	19,0519616	10,08
Loreto	Ucayali	0	9	2	11,9014495	10,56
Loreto	Requena	0	9	0	6,9110394	2,54
Madre de Dios	Manu	0	6	1	10,6012814	40,16
Madre de Dios	Tambopata	0	9	1	2,23756097	15,47
Madre de Dios	Tahuamanu	0	5	0	0,90299758	11,30
Pasco	Oxapampa	0	9	0	20,03442	18,40
San Martín	Lama	0	9	0	17,7097692	5,24
San Martín	Rioja	0	11	0	2,6629927	2,10
San Martín	El Dorado	0	7	0	5,9664665	1,76
San Martín	Moyobamba	0	9	0	7,55734616	1,12
San Martín	San Martín	0	11	0	0,32333739	0,57
Ucayali	Atalaya	0	7	2	50,5451483	50,77
Ucayali	Coronel Portillo	0	13	0	3,95848932	7,04
Ucayali	Purús	0	5	5	96,2092899	69,33
Ucayali	Padre Abad	0	9	4	2,72781182	10,48

Fuente: Infogob (<http://www.infogob.com.pe/Localidad/localidad.aspx?IdLocalidad=80&IdUbigeo=000000&IdTab=0>). Nota: en esta tabla se alude a las autoridades electas, sin considerar que algunas han entrado después como accesitarias.

Anexo 3. Lista de provincias con población indígena en las que no se ha aplicado la cuota nativa

Departamento	Provincia	Alcalde indígena	Nº de regidores total	Nº de regidores indígenas sobre total	Porcentaje de población indígena como población CI	Porcentaje de población indígena (según lengua)
Amazonas	Bongara	0	7	0	ND	0,21
Amazonas	Rodríguez de Mendoza	0	7	0	ND	0,11
Amazonas	Chachapoyas	0	7	0	ND	0,36
Amazonas	Luya	0	7	0	ND	0,10
Amazonas	Utcubamba	0	11	0	ND	0,33
Cusco	Calca	0	9	0	ND	70,28
Cusco	Urubamba	0	9	0	ND	51,56
Cusco	Anta	0	9	4	ND	70,38
Cusco	Cusco	0	13	0	ND	18,56
Cusco	Acomayo	0	7	0	ND	87,55
Cusco	Chumbivilcas	0	9	2	ND	91,23
Cusco	Espinar	1	9	1	ND	69,12
Cusco	Canas	0	7	5	ND	91,76
Cusco	Canchis	0	9	0	ND	58,72
Cusco	Paruro	0	7	1	ND	92,29
Junín	Huancayo	0	13	0	ND	12,20
Junín	Concepción	0	9	0	ND	7,19
Junín	Jauja	0	9	0	ND	2,25
Junín	Tarma	0	11	0	ND	5,41
Junín	Yauli	0	7	0	ND	4,02
Junín	Chupaca	0	9	0	ND	6,78
Junín	Junín	0	7	0	ND	15,49

Fuente: Infogob. (<http://www.infogob.com.pe/Localidad/localidad.aspx?IdLocalidad=80&IdUbigeo=000000&IdTab=0>).

Nota: en esta tabla se alude a las autoridades electas, sin considerar que algunas han entrado después como accesitarias.

Anexo 4. Codificación de entrevistados y focus group

<i>Zona</i>	<i>Cargo</i>	<i>Lugar</i>	<i>Fecha</i>	<i>Código</i>
Espinar	Dirigente de la FUCAE	Yauri, provincia de Espinar, Región Cusco.	Octubre del 2013	ESP_01
	Regidor	Yauri, provincia de Espinar, Región Cusco.	Octubre del 2013	ESP_02
	Exdirigente de la CORECAMI y presidente de la comunidad de Huanacáné Alto	Yauri, provincia de Espinar, Región Cusco.	Octubre del 2013	ESP_03
	Alcalde provincial	Yauri, provincia de Espinar, Región Cusco.	Octubre del 2013	ESP_04
	Dirigente del FUDIE	Yauri, provincia de Espinar, Región Cusco.. Cusco	Octubre del 2013	ESP_05
	Se realizaron 04 entrevistas a profundidad a pobladores de Yauri.	Yauri, provincia de Espinar, Región Cusco.. Cusco	Octubre del 2013	ESP_06
Tambopata	Jefe de la Comisión Episcopal de Acción Social	Puerto Maldonado. Provincia de Tambopata, Región Madre de Dios.	Octubre del 2013	TAM_01
	Subgerente regional de Participación Política y Comunidades Nativas	Puerto Maldonado. Provincia de Tambopata, Región Madre de Dios.	Octubre del 2013	TAM_02
	Presidente de la comunidad nativa Tres Islas y miembro de la FENAMAD	Puerto Maldonado. Provincia de Tambopata, Región Madre de Dios.	Octubre del 2013	TAM_03
	Presidente del COINBAMAD	Puerto Maldonado. Provincia de Tambopata, Región Madre de Dios.	Octubre del 2013	TAM_04
	Presidente de la AFIMAD	Puerto Maldonado. Provincia de Tambopata, Región Madre de Dios.	Octubre del 2013	TAM_05
	Regidor	Puerto Maldonado. Provincia de Tambopata, Región Madre de Dios.	Octubre del 2013	TAM_06

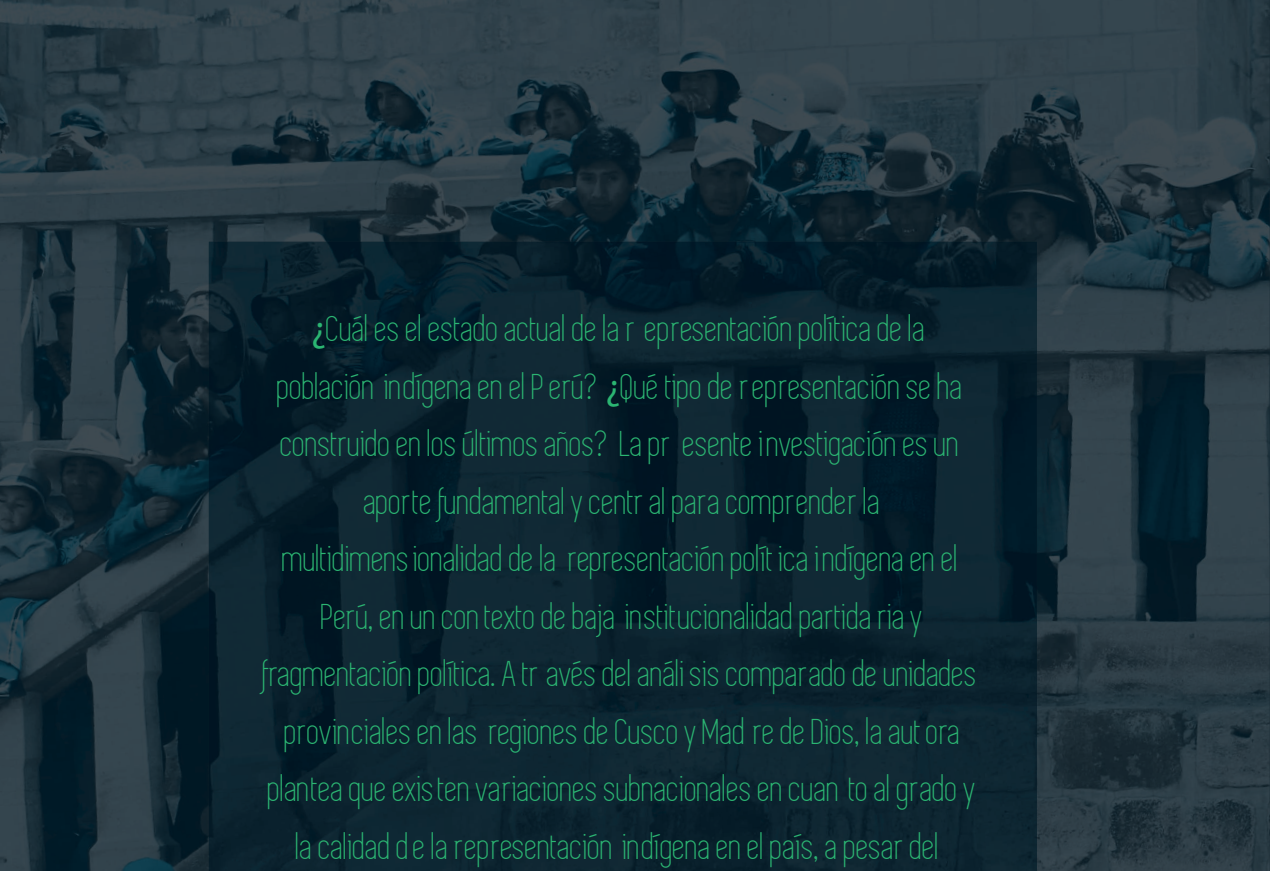
	Regidor	Puerto Maldonado. Provincia de Tambopata, Región Madre de Dios.	Octubre del 2013	TAM_07
	Presidente de la FENAMAD	Puerto Maldonado. Provincia de Tambopata, Región Madre de Dios.	Octubre del 2013	TAM_08
	Comunidad nativa de Tres Islas	Puerto Maldonado. Provincia de Tambopata, Región Madre de Dios.	Octubre del 2013	TAM_09_FG
	Comunidad nativa de Tres Islas	Puerto Maldonado. Provincia de Tambopata, Región Madre de Dios.	Octubre del 2013	TAM_10_FG
Quispicanchis	Regidor	Lima. Provincia de Lima, Región Lima.	Septiembre 2013	QUI_01
	Regidor	Lima. Provincia de Lima, Región Lima.	Septiembre 2013	QUI_02
	Regidor	Lima. Provincia de Lima, Región Lima.	Septiembre 2013	QUI_03
	Jefe de Planeamiento Provincial de la Municipalidad de Quispicanchis	Urcos. Provincia de Quispicanchi, Región Cusco.	Octubre del 2013	QUI_04
	Primera vocal macrorregional de las rondas campesinas	Urcos. Provincia de Quispicanchi, Región Cusco.	Octubre del 2013	QUI_05
	Regidor	Urcos. Provincia de Quispicanchi, Región Cusco.	Octubre del 2013	QUI_06
	Subgerencia de Desarrollo de la Municipalidad de Quispicanchis	Urcos. Provincia de Quispicanchi, Región Cusco.	Octubre del 2013	QUI_07
	Subgerencia de Desarrollo de la Municipalidad de Quispicanchis	Urcos. Provincia de Quispicanchi, Región Cusco.	Octubre del 2013	QUI_08
	Presidente de la Central de Rondas de Valle Vilcanota	Urcos. Provincia de Quispicanchi, Región Cusco.	Octubre del 2013	QUI_09
	Presidente de la Organización de Comerciantes de la Provincia de Quispicanchis	Urcos. Provincia de Quispicanchi, Región Cusco.	Octubre del 2013	QUI_10
	Presidenta de la FARTAC (CNA)	Cusco. Provincia de Cusco, Región Cusco.	Octubre del 2013	QUI_11

	Comunidad campesina de Pampachulla	Urcos. Provincia de Quispicanchi, Región Cusco.	Octubre del 2013	QUL12_FG
	Comunidad campesina de Pampachulla	Urcos. Provincia de Quispicanchi, Región Cusco.	Octubre del 2013	QUL13_FG
Manu	Jefa de la Gerencia Subregional del Manu	Salvación. Provincia del Manu, Región Madre de Dios.	Octubre del 2013	MAN_01
	Alcalde provincial	Salvación. Provincia del Manu, Región Madre de Dios.	Octubre del 2013	MAN_02
	Presidente de la comunidad nativa de Shintuya	Salvación. Provincia del Manu, Región Madre de Dios.	Octubre del 2013	MAN_03
	Regidora	Salvación. Provincia del Manu, Región Madre de Dios.	Octubre del 2013	MAN_04
	Comunidad nativa de Shintuya	Salvación. Provincia del Manu, Región Madre de Dios.	Octubre del 2013	MAN_05_FG
	Comunidad nativa de Shintuya	Salvación. Provincia del Manu, Región Madre de Dios.	Octubre del 2013	MAN_06_FG

Anexo 5. Imágenes de la representación



*Izq: Elsa Pilares, jefa de la Gerencia Subregional del Manu con experiencia de 30 años en el sector público.
Der: Leandra Condori, presidenta de la FARTAC y primera mujer en el máximo cargo de la organización
base de la Confederación Nacional Agraria (CNA).*



¿Cuál es el estado actual de la representación política de la población indígena en el Perú? ¿Qué tipo de representación se ha construido en los últimos años? La presente investigación es un aporte fundamental y central para comprender la multidimensionalidad de la representación política indígena en el Perú, en un contexto de baja institucionalidad partidaria y fragmentación política. A través del análisis comparado de unidades provinciales en las regiones de Cusco y Madre de Dios, la autora plantea que existen variaciones subnacionales en cuanto al grado y la calidad de la representación indígena en el país, a pesar del marco institucional similar sobre la cuota indígena que tienen en común todos los casos. El libro sostiene que son las organizaciones sociales de base las fundamentales para la construcción de una representación indígena sustantiva y no solo nominal.



FONDO
EDITORIAL



50
AÑOS

IEP
INSTITUTO DE
ESTUDIOS
PERUANOS