

Participación de los Pueblos Indígenas Awajún y Shipibo en los presupuestos participativos municipales de los años 2012 y 2020

Silvia Cirene Ordóñez Ganoza

Universidad Privada del Norte Trujillo – Perú¹

sicirene19@gmail.com

ORCID 0000-0002-2896-1677

DOI: <https://doi.org/10.54103/milanoup.93.126>

ABSTRACT

En el Perú, los pueblos indígenas, al igual que cualquier otro ciudadano, están amparados por normas estatales que reconocen el ejercicio del derecho a la participación, en forma individual o colectiva, en el conocimiento, manejo y fiscalización de los recursos públicos destinados a los diferentes entes estatales. El marco legal que ampara el ejercicio del derecho a la participación indígena en el Estado, lo conforman: la Constitución Política; La Ley N° 26253, Ley de Participación y Control Ciudadanos; la Ley del Procedimiento Administrativo General. En razón de lo expuesto, el presente trabajo analizará la participación de los indígenas en el proceso de presupuesto participativo municipal a fin de determinar si esta es eficaz.

PALABRAS CLAVE

pueblos indígenas, participación política, presupuesto participativo, Perú

ABSTRACT

In Peru, indigenous peoples, like any other citizen, are protected by state regulations that recognize the exercise of the right to participate, individually or collectively, in the knowledge, management and supervision of public resources destined for the different state entities. The legal framework that protects the exercise of the right to indigenous participation in the State is made up of: the Political Constitution; Law No. 26253, Citizen Participation and Control Law; the General Administrative Procedure Law. In view of the above, this paper will analyze the participation of indigenous people in the municipal participatory budget process in order to determine if it is effective.

KEYWORDS

indigenous peoples, political participation, participatory budget, Peru

¹ Mi agradecimiento a todas las personas que me brindaron su apoyo al responder las entrevistas. Un agradecimiento especial a los líderes y lideresas indígenas pues pese a las adversidades siguen luchando por sus pueblos.

1. Introducción

En el Perú los municipios datan de la época del virreinato (Pareja, 1980). Entre las normas que regulan el funcionamiento de las municipalidades está la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), esta norma dispone que «los gobiernos locales son entidades básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos», los órganos de gobierno local son las municipalidades provinciales y distritales. Cada municipalidad cuenta con un Concejo Municipal, conformado por el Alcalde y los Regidores. Además, la citada norma reconoce, por un lado, la obligación de los gobiernos locales de promover la participación vecinal; por el otro, el derecho de participación de los vecinos mediante uno o más de los siguientes mecanismos: derecho de elección a cargos municipales; iniciativa en la formación de dispositivos municipales; derecho de referéndum; derecho de denunciar infracciones y de ser informado; Cabildo Abierto, conforme a la ordenanza que lo regula; participación a través de Juntas Vecinales, Comités de Vecinos, Asociaciones Vecinales, Organizaciones Comunales, Sociales u otras similares de naturaleza vecinal; y Comités de Gestión. Con el objeto de lograr una participación real, la ley garantiza el acceso de todos los vecinos a la información.

Igualmente, la ley contempla un sistema que permite la participación de los vecinos debidamente organizados, sean estos indígenas o no, en la elaboración de los presupuestos y planes de desarrollo concertado, así como en los Consejos de Coordinación Local y de las Juntas Vecinales Comunales. La promoción y la reglamentación de la participación vecinal en el desarrollo local están a cargo de cada una de las municipalidades, según lo dispone el artículo 197 de la Constitución Política. El Presupuesto Participativo (PP).

Según McNulty, «En el año 2002 los peruanos iniciaron la implementación de una de las reformas de descentralización más integrales en su historia» (2007: 231), la cual estuvo orientada a introducir mecanismos de democracia directa a la democracia representativa; estos cambios estuvieron orientados a mejorar el buen gobierno, aumentar la rendición de cuentas y reducir la corrupción. El objetivo político de esta reforma es incrementar la participación de los ciudadanos en el ámbito local, para fortalecer la sociedad civil y para mejorar el frágil sistema democrático del Perú. Entre los mecanismos directos implementados en el marco de esta reforma, se encuentra el presupuesto participativo a nivel regional, provincial y distrital.

Los PP son instrumentos aprobados por los Concejos Municipales, cuya finalidad es orientar la inversión, asignación y ejecución de los recursos municipales. Para su elaboración es necesario que cada municipalidad distrital o provincial promueva la creación en su jurisdicción de los CCL distrital o provincial (Dávila, 2005: 48)

De acuerdo con la guía del Presupuesto Participativo:

Es un instrumento de política y a la vez de gestión, a través del cual las autoridades regionales y locales, así como otras organizaciones de la población, debidamente representadas, definen en conjunto qué se quiere lograr, cómo y en qué se van a orientar los recursos, teniendo en cuenta la visión de futuro y los objetivos [...] del Plan de Desarrollo Concertado del distrito, provincia o región [...]. (2010: 10)

La elaboración del PP se lleva a cabo mediante un proceso anual, donde se ponen de acuerdo las autoridades y los representantes de las organizaciones sociales, sobre los resultados que se quieren obtener y en qué y cómo se invertirán los recursos de manera que aporten al desarrollo de la localidad.

Como consecuencia de la vigencia de los instrumentos participativos en los municipios peruanos, se generaron dos corrientes de opinión, una que alega la existencia de un exceso de participación, ya que hay una multiplicación un tanto desordenada de instancias de participación. Incluso, en algunos casos, los alcaldes favorables a la participación manifiestan sentirse abrumados por el esfuerzo que implica el cumplimiento de la normatividad vigente. La otra corriente, sostiene que la participación es insuficiente debido a la existencia de un sector municipal tradicional, que es mayoría, el cual cumple el mínimo legal o no cumple la ley; asimismo, el sector municipal a favor de la participación «implementa formalmente un esquema de democracia participativa limitada». (Arroyo e Irigoyen, 2005: 68)

En concordancia con la corriente defensora de la «democracia participativa limitada», Belaúnde (2005) postula que, a pesar de la institucionalización de los PP municipales, existen dificultades inherentes al proceso de integración intercultural de los pueblos indígenas amazónicos en las instituciones estatales. Respalda su posición en el hecho que la ley está redactada en castellano y la toma de decisiones se materializa en estructuras burocráticas y marcos de razonamiento criollo-occidental. Ambas son condiciones impuestas por el ordenamiento jurídico vigente. Se suma a esto la ausencia de elementos del pensamiento político indígena amazónico en la normatividad que regula el proceso de presupuesto participativo.

Tomado como referencia este contexto, el presente trabajo analiza ¿Cuáles son los avances y retrocesos de la participación de los Pueblos Indígenas Awajún y Shipibo en los procesos del presupuesto participativo municipal de los años 2012 y 2020?

Es necesario indicar que, dada la naturaleza del proceso de presupuesto participativo, los pueblos indígenas participan en este proceso mediante las organizaciones indígenas.

2. Aspectos metodológicos

Para responder a la pregunta que sirve de guía de la presente investigación se utiliza el «método mixto» (S. Dawadi, et. al 2021). Los datos cuantitativos nos permiten conocer el número de organizaciones indígenas que participaron en el PP de las municipalidades que forman parte de esta investigación. Estos provienen del portal público del PP gestionado por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Los datos cualitativos recogidos mediante un total de 25 entrevistas nos permiten conocer la experiencia de indígenas, autoridades y personal técnico que intervino en el PP de las municipalidades provinciales de Condorcanqui (Región Amazonas) y Coronel Portillo (Región Ucayali); así como, de las municipalidades distritales de El Cenepa (Provincia de Condorcanqui - Región Amazonas) y Yarinacocha (Provincia Coronel Portillo - Región Ucayali). La elección de los ámbitos geográficos de esta investigación responde a las diferencias de las municipalidades de acuerdo con lo dispuesto por la Ley Orgánica de Municipalidades. Así, las Municipalidades de Condorcanqui y El Cenepa están sujetas al régimen especial de Municipalidades *Fronterizas*, además, son consideradas Municipalidades *Rurales*. En lo concerniente a las Municipalidades de Coronel Portillo y Yarinacocha se encuentran en entornos urbanos. Esto nos permite diferenciar a los shipibos como indígenas que se desenvuelven en un entorno urbano (Espinosa 2009: 9), de los awajún ubicados en un entorno rural.

Las entrevistas se realizaron en dos períodos diferentes: 1° junio-agosto del 2011, éstas se llevaron a cabo en forma presencial y nos permiten evaluar la participación en el PP del año 2012²; y, 2° diciembre del 2021, debido a la pandemia del Covid 19 se utilizó la plataforma meet y nos permiten evaluar la participación en el PP del año 2019. Se cuentan con las grabaciones de las entrevistas (audio primer grupo y video segundo grupo)

Se han tenido muy presentes dos criterios clave de la entrevista cualitativa (Corbetta, 2003: 372). El primero de ellos, la falta de muestra representativa, es decir, no se intenta reproducir a un tamaño reducido las características de la población. Y ello no porque el objetivo no sea deseable, sino porque resultaría caprichoso y en cualquier caso inalcanzable dadas las dimensiones de la muestra. En consecuencia, el criterio que se adoptó para elegir a los entrevistados fue el muestreo intencional opinático, es decir, se optó por el criterio estratégico: en primer lugar que las personas fueran accesibles, en segundo lugar, conocedoras de la situación problemática, en tercer lugar, a partir de conocidos de los entrevistados como «muestreo de bola de nieve» (Ruiz 2012: 64); la falta de representatividad de la muestra no es un argumento para obviar las razones por las

2 La información que incluye este período forma parte de la Tesis Doctoral “El Ejercicio del Derecho a la Participación de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Peruana”. En: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=183215>

que se optó por un número determinado de entrevistas que permite mantener un equilibrio razonado entre los ámbitos geográficos materia de la investigación, tal como se explicará más adelante. El segundo criterio seguido está en relación con el tipo de entrevista aplicada; ha sido el de la semiestructurada, tomando como referencia un guion donde se recogieron los temas a tratar.

3. La perspectiva jurídica del derecho a la participación política

Un sector de la doctrina materializa el derecho a la participación en las facetas activa y pasiva del derecho al sufragio (Font Fábregas y Fontcuberta Rueda, 1990). Empero, hay otro sector que orienta el ejercicio del derecho a la participación política hacia la forma de ejercer la democracia. En este sentido, existen dos modos de participar 1) Democracia indirecta o representativa, que viene a ser las facetas activa y pasiva del derecho al sufragio, prescritas en el artículo 21° incisos. 1 y 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y en el artículo 25 incisos. a) y b) del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; y 2) Democracia directa o participativa art. 21° inciso 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y artículo 25° inciso a) del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

La democracia directa o participativa se basa en la intervención inmediata de los ciudadanos en el gobierno de su ciudad. Es un mecanismo que permite controlar el poder, razón por la que es considerada un complemento de la democracia representativa. Entre los referentes teóricos destacan Jean-Jacques Rousseau y John Stuart Mill, ambos defendieron la importancia de contar con mecanismos de participación directa dentro de la esfera política moderna. En lo referente a su implementación, desde inicios de los años ochenta la democracia directa se ha convertido en una demanda constante por parte de la población (Pindado 2008) y es considerada un componente necesario para el desarrollo (Alboan 2011; Acemoglu y Robinson 2019)

Por su parte, Ibáñez (2007) clasifica las formas de participación en: política, administrativa y social. La diferencia entre las dos primeras es la función que desempeñan: la participación política legitima el sistema democrático; la función de la participación administrativa está orientada a mejorar la gestión de la Administración Pública del Estado (García de Enterría 1989), además de complementar a la participación política. El punto en común de ambas, que a su vez viene a ser la diferencia con la participación social, es el objeto. Cabe destacar que, tanto la participación política como la administrativa tienen por objeto un contenido público (Thompson 2002).

Acorde con lo expuesto en la perspectiva ética del derecho a la participación, el gozar de la categoría de ciudadano es una condición esencial para ejercer el aludido

derecho. Por esta razón hay quienes denominan participación ciudadana a la política, administrativa y social. Pese a esto, hay otro sector que vincula la participación ciudadana concretamente con el ámbito administrativo, como Font Fábregas y Fontcuberta Rueda, (1990) y la publicación Mapa de experiencias de participación ciudadana en los municipios del País Vasco (Ajangiz y Blas 2008), entre otros.

Al denominar a la participación de «ciudadana» es evidente que estamos hablando de que es cívica, valga la redundancia. Sin embargo, hay quienes han acuñado el término de participación cívico-política, entendida como «el hecho de ser consciente de lo que ocurre en la sociedad, y sentirse con ganas y capacidad de compartir con los demás lo que uno piensa, y hacer algo cuando una cuestión concreta lo haga necesario». (Albero 2010)

4. La perspectiva jurídica del derecho a la participación política de los pueblos indígenas

Situándose en el escenario específico de los pueblos indígenas, el Consejo de Derechos Humanos mediante Resolución 12/13 solicitó al Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en adelante Mecanismo de Expertos, la realización de un estudio sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones. En mérito a este encargo, el Mecanismo de Expertos emitió dos documentos: el Informe provisorio del estudio sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones A/HRC/EMRIP/2010/2 del 17 de mayo de 2010, y el Estudio definitivo sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones A/HRC/EMRIP/2011/2 de fecha 26 de mayo de 2011. Así, de acuerdo con el enfoque del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el derecho a la participación se puede ejercer tanto en forma general como específica.

Al hilo de lo expuesto, el tomar parte en las decisiones públicas es la forma general de participación, en tanto que el ejercicio del derecho al sufragio, tanto en su faceta activa como pasiva, corresponde a la segunda forma. Se añade que la participación en asuntos públicos no se restringe a las instituciones políticas oficiales pues involucra también la participación orientada a fines sociales, siendo la naturaleza de este derecho individual y colectivo.

Además, se debe tener presente que la participación en sí misma es un principio fundamental para el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas y junto con la consulta, una de las piedras angulares del Convenio N° 169 (OIT, 2010). La importancia de la participación radica en que a través de ésta se respeta la integridad de los pueblos indígenas, se plasmen las prioridades de su desarrollo y se permita mejorar su calidad de vida.

En razón de lo expuesto, el derecho a la participación de los pueblos indígenas cuenta con principios que respaldan su esencia y ejercicio (Landa 2020). En

este orden de ideas, según el Relator Especial (A/65/264), entre los principios de los derechos humanos que fundamentan el derecho a la participación se encuentran el de libre determinación, integridad cultural y propiedad originaria del territorio. Estos principios al fundamentar el derecho a la participación se relacionan con este y a la vez están interrelacionado entre ellos, para efectos del presente trabajo nos centraremos sólo en dos de ellos.

4.1 La libre determinación

La libre determinación es considerada como «un vehículo extraordinario de regulación en el sistema internacional contemporáneo, que establece ampliamente derechos para beneficio de todos los pueblos, incluidos los pueblos indígenas». (Anaya 2010: 207). La raíz de este derecho se encuentra en la Carta de Fundación de las Naciones Unidas: «Los propósitos de las Naciones Unidas son: 2. Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal». Posteriormente, este principio fue recogido en el artículo 1º del Pacto de los Derechos Civiles y Políticos Artículo «1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural» Según el Comité de Derechos Humanos hay una relación entre el derecho a libre determinación, recogido por el artículo 1º del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, con el artículo 25º del mismo instrumento internacional, pero a la vez, son diferentes porque el artículo 1º contiene el derecho de los pueblos a determinar libremente su condición política, así como el derecho a elegir la forma de su constitución o gobierno; en cambio, el artículo 25 recoge el derecho de las personas a participar en los procesos de dirección de los asuntos públicos. (CCPR/C/21/Rev.1/Add.7).

En materia de derechos de los pueblos indígenas, el referido Comité ha señalado que el derecho a la libre determinación está directamente relacionado con el derecho a la participación, tal como lo ha plasmado en el quinto informe periódico «El Estado Parte debería adoptar medidas a favor de la participación de los sami, haciendo que tengan más influencia en la adopción de decisiones que afectan a su entorno natural y a sus medios de subsistencia.» (CCPR/CO/74/SWE, Parrrf. 15º) La misma connotación tiene la recomendación formulada al Estado Mexicano en el informe correspondiente al año de 1999:

El Estado Parte [...] debería tomar las medidas necesarias para garantizar a las comunidades indígenas el respeto a los derechos... debe tomar medidas adecuadas para incrementar su participación en las instituciones del país, así como el ejercicio del derecho a la autodeterminación. (CCPR/C/79/Add.109)

4.2. Integridad cultural

Los productos culturales de los pueblos indígenas y sus derechos asociados, tales como el derecho a la tierra, los territorios, la relación con su medio, deben protegerse ya que poseen un valor en sí. El valor de las manifestaciones culturales radica en que expresan y potencian las capacidades y creatividades del ser humano sujeto de dignidad – siempre que no violen la dignidad de nadie – (Etxeberria, 2004). Por ende, es fundamental que los pueblos indígenas conserven y practiquen su idioma y su cosmovisión, abierta, por supuesto, a evoluciones que ellos deben gestionar autónomamente. Visto en forma integrada, el derecho a la participación se convierte en un elemento necesario para ejercer el autogobierno de los pueblos indígenas, lo cual a su vez permitirá proteger su desarrollo, cultura y territorio.

Un ejemplo que describe la relación antes mencionada es el fallo 276 / 2003 mediante el cual la Comisión Africana se refirió por primera vez a los derechos de los pueblos indígenas, condenando la expulsión del pueblo endorois de sus tierras para favorecer al desarrollo turístico. La comisión consideró que se violaron los derechos a practicar su religión (art. 8), a la propiedad (art. 14), a la cultura (art. 17 incisos 2 y 3), a la libre disposición de sus recursos naturales (art. 21), al desarrollo (art. 22), contenidos en la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. Según el Informe Provisional del Mecanismo de Expertos, la causa no guardaba relación directa con el derecho a la participación, pero la cuestión de fondo fue la exclusión de los endorois del proceso de toma de decisión respecto del tratamiento de sus tierras.

El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas es de la opinión de que el artículo 27° del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos:

En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.

contiene un derecho atribuido a las personas que pertenecen a grupos y minorías, el cual es un derecho que se diferencia de los demás derechos. Agrega el Comité que, en determinadas circunstancias, como podría ser el caso de miembros de comunidades indígenas, una de las facetas de este derecho puede estar vinculada al territorio y al uso de sus recursos. (Caso Poma Poma vs. Perú).

Cabe indicar que para los efectos del presente trabajo la denominación será derecho a la participación política, entendida como: un derecho humano; un derecho-deber, en sintonía con el propuesta de Fraser (2006), quien señala que es precisamente la *paridad participativa*, que hay que definir dialógicamente a través de la deliberación democrática, la referencia que nos permite asumir sintetizadamente tanto los deberes de reconocimiento – intragrupales e intergrupales

– como los de distribución de bienes y recursos. Reconoce que se da aquí una circularidad inevitable. Porque «las reivindicaciones de reconocimiento sólo pueden justificarse en situaciones de paridad participativa, entre cuyas condiciones está el reconocimiento recíproco». Pero, ante ello, «la solución no está en abolir la circularidad de la teoría, sino en trabajar para extinguirla en la práctica, modificando la realidad social». (Fraser 2006: 48-49). Ella resalta menos que nosotros la problemática del reconocimiento de la diferencia cultural, pero la idea en cuanto tal es muy aplicable a la problemática de ciudadanía y participación que se plantea con la presencia de los pueblos indígenas.

5. Dimensiones, procesos e indicadores del ejercicio de la participación indígena

En lo concerniente a instrumentos internacionales sobre pueblos indígenas, tanto el Convenio 169 de la OIT como la Declaración de las NNUU sobre los derechos de los pueblos indígenas, desarrollan de manera específica el derecho de los pueblos indígenas a participar en la adopción de sus decisiones. Del contraste de ambos instrumentos se extraen los siguientes derechos: el derecho a ser consultado, la obligación del Estado de cooperar con los pueblos indígenas, el derecho de los pueblos indígenas a decidir sus prioridades, la obligación de abstenerse de adoptar medidas contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos indígenas, el derecho de los pueblos indígenas a ejercer el control sobre su propio desarrollo, el derecho de los pueblos indígenas a la representación efectiva, entre otros.

Debido a la amplitud del derecho a la participación el Mecanismo de Expertos clasifica los procesos de participación indígena en dos dimensiones, interna y externa, para efectos de esta investigación nos vamos a centrar sólo en la dimensión externa.

Dimensión externa: Los procesos externos tienen tres aspectos: la participación de los pueblos indígenas en la vida pública general del Estado, su participación en la adopción de decisiones por parte de actores estatales sobre temas que afectan los derechos o los intereses de esos pueblos y su participación en la adopción de decisiones en el ámbito internacional.

Los indicadores que ayudan a determinar si una norma o proyecto político, pueden ser considerado como buena práctica en la dimensión externa de la participación son: a) El grado en que los pueblos indígenas hayan participado en su diseño y están de acuerdo con ella; b) Permite y mejora la participación de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones; c) Permite que los pueblos indígenas influyan en el resultado de las decisiones que les afectan; d) Hace efectivo el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación; e) Incluye, cuando

corresponda, procedimientos y/o mecanismos de consulta bien estructurados para obtener su consentimiento libre, previo e informado.

6. Resultados

Es necesario precisar que, durante el desarrollo de las entrevistas, los indígenas han manifestado su interés y compromiso por participar, además han tomado conciencia de la importancia y el valor de su intervención en el PP. Desde una perspectiva general, consideran que no existe una verdadera participación de los pueblos indígenas en el PP, no obstante, identifican algunos avances.

En las entrevistas realizadas en el 2011 se aprecia lo siguiente:

- *La mayoría de los entrevistados indígenas conoce este mecanismo de participación.* Hay quienes lo califican como un mecanismo nuevo e incluso están al corriente de la fecha de su implementación. Hay otros que destacan su importancia y lo comparan con la consulta, además, tienen conocimiento de quiénes son sus representantes en este proceso. En esto coinciden los actores de las Regiones de Amazonas y Ucayali. En consecuencia, podríamos afirmar que la mayoría de los actores indígenas está al corriente del proceso de presupuesto participativo municipal.
- *La adaptación de los indígenas a las reglas del proceso del PP impuestas por el Estado.* Una demostración de esta adaptación es su asistencia e intervención en las etapas de este proceso, tal como lo refieren los mismos indígenas, las autoridades y los integrantes de la sociedad civil. No obstante, si bien la mayoría de las opiniones sostiene que los indígenas han tomado parte en los procesos del PP, hay una minoría que califica de escasa la presencia indígena en estos procesos. Para contrastar esta opinión, se consideró pertinente evaluar el número de agentes participantes en el presupuesto participativo para el año 2012 en los municipios. No sin antes advertir que de acuerdo con la Guía del Presupuesto Participativo (2010) no existe un número fijo de agentes participantes en este proceso; por el contrario, la normatividad indica que se debe incluir al mayor número de agentes participantes, procurando que la presencia de estos sea rotativa. El cuadro n° 1 no incluye al Municipio de El Cenepa porque en la web de la Dirección del Presupuesto Participativo no consta información.

Tabla 1

Participantes Indígenas en el Presupuesto Participativo Municipal año 2012

Fuente: http://presupuesto-participativo.mef.gob.pe/app_pp/pp_agentlist.php

Participante. Municipio	Total de agentes Participantes ³	Agentes participantes que representan a las Comunidades Indígenas.	Agentes participantes que representan a las Organizaciones Indígenas.	Agentes participantes que representan a otras organizaciones conformadas por indígenas.	Total de representantes de comunidades y organizaciones indígenas que intervienen en el PP.	Porcentaje de participantes indígenas en relación con el total de agentes participantes
Provincial Condorcan- Qui	44	8	4	-	12	27,27%
Distrital Yarinacocha	90	6	-	2 Asentamientos Humanos Interculturales	8	8.8%
Provincial Coronel Portillo	102	5	1	2 Asentamientos Humanos Interculturales	8	7,84%

Tal como se aprecia del Cuadro n° 1, la Municipalidad de Condorcanqui cuenta con el mayor porcentaje de indígenas como agentes participantes en el proceso del PP, seguido por la Municipalidad de Yarinacocha con un 8.8%, nótese que existe una diferencia de 18.2%, entre una y otra Municipalidad.

Por otro lado, entre las organizaciones indígenas que participan en el PP de los municipios de Yarinacocha y Coronel Portillo, encontramos la presencia de Asentamientos Humanos⁴ Interculturales, a efectos de esta investigación, consideramos a estas asociaciones como organizaciones que representan a indígenas pues están compuestas en su mayoría por indígenas y tienen entre sus mecanismos de participación los propios de los pueblos indígenas.

Según la data, tomando como referencia sólo al número de los agentes participantes del PP, el Pueblo Indígena Awajún tienen una representación superior con respecto al Pueblo Indígena Shipibo. No obstante, si tomamos

3 Los agentes participantes son las personas que intervienen en el PP. Se presentan casos en los cuales una institución está representada por 2 o más agentes participantes.

4 Un asentamiento humano es una agrupación de familias establecidas sin título legal y que carecen de alguno de los servicios básicos como agua, desagüe, electrificación, pistas, veredas, etc.

como referencia al total de la población indígena⁵ por jurisdicción municipal tendremos:

- *Municipalidad de Condorcanqui*: 81,42% del total de habitantes son indígenas, frente a un 27,27% de representantes indígenas en el PP. Esto nos permite afirmar que, la participación indígena es baja en el proceso del PP.
- *Municipalidad de Yarinacocha*: 0,44% del total de habitantes son indígenas, frente a un 8,8% de representantes indígenas en el PP. Con lo cual se deduce que el nivel de participación indígena es alto en esta jurisdicción municipal.
- *Provincial Coronel Portillo*: 3,96% del total de habitantes son indígenas, frente a un 7,84% de representantes indígenas en el PP. Al igual que en el caso de la Municipalidad de Yarinacocha, podemos afirmar que, el nivel de participación indígena en el PP es alto.
- Del cruce de la información recogida en las entrevistas con la data, se aprecia que el nivel de participación de los Pueblos Awujún y Shipibos en los procesos del PP es baja.

Si tomamos como referente los cuatro espacios sociopolíticos de esta investigación, apreciamos que:

- En lo concerniente a la Municipalidad de El Cenepa, pese a que no existe información sobre el proceso del PP del 2012, los entrevistados refirieron que si hay participación de los Jefes de las Comunidades en este proceso.
- En el PP de la Municipalidad de Condorcanqui los indígenas participan a través de los Jefes de las Comunidades y de 4 regidores indígenas. Es necesario precisar que, si bien los 4 regidores son autoridades estatales municipales, durante las entrevistas ellos manifestaron que al ser indígenas representan a los intereses de las organizaciones indígenas.
- Los indígenas residentes en la jurisdicción de las Municipalidades de Coronel Portillo y Yarinacocha participan en el proceso del PP a través de los Jefes de las Comunidades, los representantes de las organizaciones indígenas y los Presidentes de los Asentamientos Humanos Interculturales.

Otro de los cuestionamientos al proceso del presupuesto participativo municipal es la falta de consenso. Para este análisis, hay que tener en cuenta lo siguiente:

[...] los mecanismos de participación parten del supuesto de que es posible, a través de procesos de diálogo y negociación, encontrar las bases de acuerdo que satisfagan a todos. No son «mayorías» entonces, lo que se busca, sino unanimidades, consensos. Es por ello que se espera que estos procesos de participación puedan ser garantías de estabilidad y de eliminación o reducción de conflictos sociales. (Remy 2005: 59)

5 Fuente: Censos Nacionales 2007 – Instituto Nacional de Estadística e Informática.

A lo antes mencionado se suma el hecho que, los indígenas participan pero no están conformes con los resultados; una gran mayoría de indígenas cuestiona el hecho que ellos presentan sus proyectos, pero estos no son tomados en cuenta; hay quienes refieren que dejan aprobados sus proyectos, pero no son ejecutados. De acuerdo con las respuestas, parece ser que el problema estaría en:

- La falta de consenso, pues se aprecia que los indígenas presentan sus proyectos, pero no se llega a un acuerdo de forma tal que estos sean priorizados.
- O, cabría la posibilidad de que los proyectos presentados por los indígenas sean priorizados, pero no sean ejecutados.

En las respuestas no hemos encontrado información que nos permitan profundizar en este tema.

Los indígenas son de la opinión que deben incorporarse mecanismos de participación propios de los indígenas en PP. Sobre el particular, las opiniones están divididas en tres grupos. Un grupo minoritario de indígenas defiende la postura del uso exclusivo de los «mecanismos propios indígenas» en las jurisdicciones municipales con mayoría indígena, ya que de esta manera se evitarían los problemas de superposición de funciones, como es el caso de la Comunidad Indígena de Huampami y la Municipalidad Distrital de El Cenepa.

Esta respuesta nos conduce a dos realidades: la primera es la existencia de un problema por superposición de funciones; este es un problema que ha sido tratado por actores como Dávila (2005). La otra realidad, es que los indígenas awajún y shipibos, vienen demandando la creación de un gobierno municipal indígena paralelo al modelo existente; esta demanda no es reciente, encontramos mayor información en el trabajo de Dávila ya citado. Por nuestra parte, consideramos que dada la realidad y tomando como referencia la opinión mayoritaria de los indígenas, la mejor alternativa sería la propuesta que se presenta a continuación.

Un sector mayoritario de actores indígenas y autoridades, consideran que deberían incorporarse mecanismos de participación comunal, como las Asambleas Comunales. Esta postura se puede explicar en base a lo siguiente: los indígenas peruanos se remiten, en su mayoría, a vivencias de «identidad compleja», por lo que se refiere a su identidad pública: se sienten a la vez indígenas y peruanos, dando a cada pertenencia un significado político. Asimismo, todo apunta a que vivencian la identidad indígena con una carga cultural más densa que la peruana. De cara al presupuesto participativo, la «identidad compleja» de los indígenas se refleja en la adaptación de estos a las normas impuestas por el Estado y formar parte de los diversos procesos del PP. Sin embargo, preferirían que se incorporen a este proceso mecanismos que los indígenas sienten como «propios», como es la Asamblea Comunal, toda vez que vivencian una carga cultural indígena más densa que la peruana.

En lo concerniente a la postura, sobre el uso exclusivo de los mecanismos impuestos por el Estado para la participación en el PP, creemos que esto se

debe al temor que tienen las autoridades por la sanción que pueda recaer en ellos debido al incumplimiento de las normas, pues como hemos visto, tanto las referencias bibliográficas como las respuestas, hacen mención a las sanciones que se imponen a las autoridades indígenas por desconocer e incumplir las normas estatales en el ejercicio de sus funciones.

En el grupo de entrevistas realizadas en el 2021 se aprecia lo siguiente:

- *Todos los entrevistados indígenas manifiestan estar al tanto del proceso del PP.* Asimismo, muchos de ellos participaron en más de una oportunidad en los procesos del PP, ya sea como representante de una organización indígena o de una comunidad indígena.
- *En lo referente a la normativa estatal que rige el PP,* los entrevistados han demostrado estar informados del proceso, conocer las etapas del proceso y la normativa. También, reconocen que a fin de adaptarse a las exigencias del proceso del PP se han preparado, han ganado experiencia y cuentan con más representantes. Pese a esto, consideran que su participación es insuficiente pues no logran que sus proyectos sean ejecutados. A fin de contrastar esta información, tomaremos como referente el número de agentes participantes en el PP del año 2020.

Tabla 2

Participantes Indígenas en el Presupuesto Participativo Municipal año 2020

Fuente: http://dnpp.mef.gob.pe/app_participativo/login.zul

Participante Municipio	Total de agentes participantes	Agentes participantes que representan a las Comunidades Indígenas.	Agentes participantes que representan a las Organizaciones Indígenas.	Agentes participantes que representan a otras organizaciones conformadas por indígenas.	Total de representantes de comunidades y organizaciones indígenas que intervienen en el PP.	Porcentaje de participantes indígenas en relación con el total de agentes participantes
Distrital El Cenepa	60	29	-	-	29	48.3%
Provincial Condorcanqui	181	83	5	3 Rondas Campesinas e Indígenas	91	50.2%
Distrital Yarina-cocha	203	27	-	-	27	13.3%
Provincial Coronel Portillo	13	3	-	-	3	23%

Si tomamos como referencia el número de agentes participantes en el PP del 2020, lo primero que destaca es que la Municipalidad Distrital de El Cenepa ya cuenta con data disponible que nos permita realizar un contraste.

Del contenido del cuadro n° 2 apreciamos que la Municipalidad de Condorcanqui cuenta con el mayor porcentaje de indígenas como agentes participantes en el proceso del PP, seguido por la Municipalidad de El Cenepa.

Según la data, tomando como referencia sólo al número de los agentes participantes del PP, el Pueblo Indígena Awajún cuenta con una representación superior con respecto al Pueblo Indígena Shipibo. No obstante, si tomamos como referencia al total de la población indígena por jurisdicción municipal tendremos:

- *Municipalidad de El Cenepa*: 86.16% del total de habitantes son indígenas, frente a un 48.3% de representantes indígenas en el PP. Esto nos permite afirmar que, la participación indígena es baja con relación al porcentaje de habitantes indígenas.
- *Municipalidad de Condorcanqui*: 81.42% del total de habitantes son indígenas, frente a un 50.2%% de representantes indígenas en el PP. Esto nos permite afirmar que, la participación indígena es baja en el proceso del PP.
- *Municipalidad de Yarinacocha*: 0.44% del total de habitantes son indígenas, frente a un 13.3% de representantes indígenas en el PP. Con lo cual se deduce que el nivel de participación indígena es alto en esta jurisdicción municipal.
- *Municipalidad de Coronel Portillo*: 3, 96% del total de habitantes son indígenas, frente a un 23% de representantes indígenas en el PP. Al igual que en el caso de la Municipalidad de Yarinacocha, podemos afirmar que, el nivel de participación indígena en el PP es alto.

Al comparar la participación de los indígenas en los PP 2012 con el PP 2020, es notorio el aumento de la presencia indígena en el segundo período analizado. Pese al aumento cuantitativo, el descontento aumentó significativamente ya que los indígenas están más preparados para intervenir, pero los resultados de estos procesos no les favorece. Según lo manifestado por las autoridades municipales, los proyectos presentados por los indígenas no se ajustan a la normativa que rige el PP.

En esta línea, varios de los entrevistados pidieron que se reformen las normas que regulan el PP a fin de que éstas sean flexibles y se adapten a la realidad de los pueblos indígenas.

Si tomamos como referente los cuatro espacios sociopolíticos de esta investigación, apreciamos que:

- En lo concerniente a la Municipalidad de El Cenepa, hay participación de los Jefes y líderes de las Comunidades en este proceso.

- En el PP de la Municipalidad de Condorcanqui los indígenas participan a través de los Jefes de las Comunidades, Líderes de las Organizaciones y representantes de las Rondas Campesinas e Indígenas.
- Los indígenas residentes en la jurisdicción de las Municipalidades de Coronel Portillo y Yarinacocha participan en el proceso del PP a través de los Jefes de las Comunidades.

7. A manera de conclusión

El entusiasmo por la participación ciudadana abunda, aunque su magnitud es difícil de cuantificar (Baiocchi y Ganuza 2017), esta afirmación va en consonancia cuando se trata de analizar la participación de los pueblos indígenas que se encuentran en zonas rurales, como el caso de los indígenas awajún que se encuentran ubicados en la jurisdicción de Municipalidades Rurales y Fronterizas.

Los indígenas han tomado conciencia de la importancia y del valor que significa para ellos la práctica de la participación en el PP. Por lo tanto, podemos sostener que los pueblos indígenas son conscientes de que su participación efectiva en la gestión del Estado Peruano es una condición indispensable para su desarrollo, y en este sentido, también para todo el país. Lo cual nos conduce a afirmar, que la participación de los pueblos indígenas está enmarcada en el enfoque republicano de participación, por utilizar un lenguaje propio de la cultura política occidental, aunque dando una relevancia muy marcada a la identidad cultural colectiva.

Lamentablemente, a pesar de los esfuerzos realizados por las comunidades y organizaciones indígenas para intervenir en el proceso del presupuesto participativo, no se percibe que la intervención de estos repercuta a favor de sus comunidades. Consideramos que el Estado Peruano está en la obligación de responder adecuadamente a esta expectativa.

Si tomamos como referencia los indicadores propuestos para la participación externa: “El grado en que los pueblos indígenas hayan participado en su diseño; y si permite que los pueblos indígenas influyan en el resultado de las decisiones que les afecta, desde una dimensión cualitativa y según la perspectiva de los diversos actores”, y los contrastamos con las respuestas obtenidas, hallamos lo siguiente:

- Los indígenas no participaron en el diseño del proceso de presupuesto participativo.
- Desde una dimensión cualitativa, en base a las respuestas de los actores, a pesar de que los representantes de las organizaciones indígenas intervienen en el presupuesto participativo, la decisión de los indígenas no influye en los resultados de este proceso, lo cual repercute en contra de las comunidades indígenas.

Los indígenas awajún y shipibos al participar en los PP se ven inmersos en un sistema *institucional restrictivo* (Gargarella 2021), lo cual limita y desalienta su intervención en la gestión del Estado.

De acuerdo con Baiocchi y Ganuza (2017), la democracia participativa se ha convertido en un imperativo de nuestro tiempo, objeto de innumerables conferencias internacionales, proyectos de gobierno y reformas políticas, y está en el centro del pensamiento político contemporáneo más reciente. Pero, en la realidad, la implementación de los mecanismos de democracia participativa como el PP tiene serias deficiencias (McNulty 2019; Remy, Urrutia, Veas 2020), las cuales son más notorias cuando se trata de la participación de los pueblos indígenas.

Bibliografía

- D. ACEMOGLU, J. ROBINSON (2019), *El pasillo estrecho* (2020), (R. González y M. Valdiviezo, Trad.), Barcelona: Deusto.
- AFRICAN COMISIÓN (2003), 276 / 2003 – Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International on behalf of Endorois Welfare Council *Vs.* Kenya.
- R. AJANGIZ, A. BLAS (2008), *Mapa de experiencias de participación ciudadana en los municipios del País Vasco*, Vitoria: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- M. ALBERO (2010), *Internet, jóvenes y participación civicopolítica*, Barcelona: Octaedro.
- J. ANAYA (2010), *El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación tras la adopción de la declaración*, en C. CHARTERS, R. STAVENHAGEN, (ed.), *Desafío de la Declaración, Historia y Futuro de la Declaración*, Copenhague: IWGIA.
- J. ARROYO, M. IRIGOYEN (2005), *Desafíos de la Democracia Participativa Local en la Descentralización*, Lima: Care.
- G. BAIOCCHI, E. GANUZA (2017), *Popular Democracy: The Paradox of Participation*, Stanford, CA: Stanford University Press.
- L. BELAÚNDE, H. CORONADO, H. ET. AL. (2005), *Ciudadanía y Cultura Política entre los awajún, ashaninka y shipibo-konibo de la Amazonía Peruana*, Lima: CAAAP.
- M. BERRAONDO (coord.) (2006), *Pueblos indígenas y derechos humanos*. Bilbao: Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Deusto.
- CEPLAN (2012), *Guía metodológica para la formulación de Planes de Desarrollo Concertado*, Lima: CEPLAN.
- J. COLOMER, A. BEALE (2021), *Democracia y globalización*, Madrid: Anagrama.
- D. COLLIER, C. ELMAN, (2008), *Qualitative and Multi-method research: Organizations, Publication, and Reflections on Integration*. En J. M. Box-Steffensmeier, H. E. Brady y D. Collier (Eds.), “The Oxford Handbook of Political Methodology”

- (pp. 780-795). Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199286546.003.0034>
- COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS (2009), CCPR/C/95/D/1457/2006, *Dictamen en el caso Ángela Poma Poma – Estado Peruano* Comunicación N° 1457/2006.
- P. CORBETTA (2003), *Metodología y técnicas de investigación social*, Madrid: McGraw-Hill.
- J. DÁVILA (2005), *Perú Gobiernos Locales y Pueblos Indígenas*, Lima: Racimos de Ungurahui.
- S. DAWADI, S. SHRESTHA, R.A. GIRI (2021), *Mixed-Methods Research: A Discussion on its Types, Challenges, and Criticisms* en “Journal of Practical Studies in Education”, 2(2), 25-36.
- O. ESPINOZA (2009), Ciudad e identidad cultural. ¿Cómo se relacionan con lo urbano los indígenas amazónicos en el siglo XXI?, en *Bulletin de l’Institut Français d’Études Andines*, 38(1): 47-59, <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12612890005>> ISSN 0303-7495
- X. ETXEBERRIA (2004), *Sociedades Multiculturales*, Bilbao: Mensajero.
- J. FONT, P. FONTCUBERTA (1990), *Participación política versus participación electoral*, en “Papers”, “Revista de Sociología”, 34, pp. 45-62.
- N. FRASER, A. HONNETH (2006), ¿Redistribución o reconocimiento?, (P. Manzano, Trad.), Madrid: Morata.
- E. GARCÍA DE ENTERRÍA (1989), *Principios y modalidades de la participación ciudadana en la vida administrativa*, Libro Homenaje a S. Royo Villanova, Madrid.
- R. GARGARELLA (2021), *El derecho como una conversación entre iguales*, Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- C. LANDA (2020), *Derecho a la tierra y al territorio de los pueblos indígenas u originarios*, Lima: Ministerio de Cultura.
- S. McNULTY (2007), *Participación y sociedad civil: experiencias de CCR y presupuestos participativos en seis regiones*, en PANFICHI, A (ed.) *Participación Ciudadana en el Perú: disputas, confluencias y tensiones*, Lima: Fondo Editorial de la Universidad Católica del Perú.
- S. McNulty (2019), *Participación decepcionante: una evaluación de quince años de la Ley Nacional del Presupuesto Participativo*, en “Revista de Ciencia Política y Gobierno”, 6(11), pp. 7-30.
- MECANISMO DE EXPERTOS SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS
- A/65/264, Informe provisional sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, período julio 2009-julio 2010, 9 de agosto de 2010.
- A/HRC/EMRIP/2010/2, *Informe provisorio del estudio sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones*, 17 de mayo de 2010.

A/HRC/15/35, *Progress report on the study on indigenous peoples and the right to participate in decision-making*, 23 August 2010

A/HRC/EMRIP/2012/2, *Estudio definitivo sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones*, 26 de mayo del 2011.

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CONDORCANQUI (2009), *Plan de Desarrollo Concertado de la Provincia de Condorcanqui 2008-2021*, Lima: UNICEF.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2010), *Monitoreo de los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales a través de los Convenios de la OIT. Comisión de Aplicación de las Normas*. En http://www.defensachubut.gov.ar/userfiles/files/derindigena/monitoreo_oit.pdf.

J. PAREJA (1980), *Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979*, Lima: ItalPeru.

S. PICADO (2007), *Los derechos políticos como derechos humanos*, en D. NOHLEN, et al. (Comp.) (2007). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 48-59.

V. PIRES y C. PINEDA (2008), *Presupuesto Participativo: una tipología para superar los límites de las definiciones demasiado amplias o restrictivas*, en “Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica”, Número 308, <http://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/issue/view/635>.

PRODESCENTRALIZACIÓN (2010), *Guía del Presupuesto Participativo Basado en Resultados*, Recuperado de https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/presu_partic/guia_prodes_presupuesto_participativo_VF_DIC2010.pdf.

M. REMY (2005), *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

M. REMY, J. URRUTIA y A. VEAS (2020), *El Presupuesto Participativo en Perú: Un estudio de casos*, Lima: IEP.

J. RUIZ (2012), *Metodología de la investigación cualitativa*, Bilbao: Universidad de Deusto.

R. STAVENHAGEN (1992), *Los derechos de los pueblos indígenas: algunos problemas conceptuales*, en “Nueva Antropología”, Vol. XIII, N° 43, pp. 83-99.

R. STAVENHAGEN (2006), *Los derechos de los pueblos indígenas: esperanzas, logros y reclamos*, en M. BERRAONDO (Coord.), *Pueblos indígenas y derechos humanos*, Bilbao: Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Deusto. pp. 21-28.

J. THOMPSON (2002), *Participación, democracia y Derechos Humanos*, en “Revista IIDH” (2001-2002), Vol. 34-35, pp. 79-103.

J. TORRES (2007), *Los límites de la participación política de la población indígena en el Perú*, en D. GONZALES, (Comp.) *Población Indígena: Derechos y participación. Aportes al debate multicultural desde la perspectiva nacional y regional*, Lima: Congreso de la República del Perú, pp. 198-206.