

SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA  
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO  
SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA  
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO

**CUADERNO DE TRABAJO N° 33**

**GOBIERNOS SUBNACIONALES Y PUEBLOS INDÍGENAS EN  
LA AMAZONÍA PERUANA**

**Oscar Espinosa**

**Marzo, 2016**

SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA  
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO  
SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA  
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO

DEPARTAMENTO DE  
**CIENCIAS SOCIALES**



**PUCP**

DEPARTAMENTO DE  
**CIENCIAS SOCIALES**



**PUCP**

## **CUADERNO DE TRABAJO N° 33**

### **GOBIERNOS SUBNACIONALES Y PUEBLOS INDÍGENAS EN LA AMAZONÍA PERUANA**

**Autor:**

**OSCAR ESPINOSA** - PUCP oespinosa@pucp.pe

Marzo, 2016

Editado por la Pontificia Universidad Católica del Perú -  
Departamento de Ciencias Sociales, 2015  
Av. Universitaria 1801, Lima 32 – Perú  
Teléfono: (51-1) 626-2000 anexo 4300  
Fax: (51-1) 626-2815  
dptoccss@pucp.edu.pe

**Oscar Espinosa**

**GOBIERNOS SUBNACIONALES Y PUEBLOS INDÍGENAS EN LA  
AMAZONÍA PERUANA**

Lima, Departamento de Ciencias Sociales, 2016

Diseño y diagramación: **K&J Soluciones Gráficas** de Elit León Atauqui  
Calle Santa Francisca Romana 395, Lima  
Teléfono: 657-1260  
Correo electrónico: elit.leon@gmail.com

Primera edición digital, marzo 2016

Publicación disponible en: <http://departamento.pucp.edu.pe/ciencias-sociales/>

ISBN 978-612-4320-05-7

## Índice

Introducción .....	5
<b>1. La institucionalidad indígena a nivel de los gobiernos regionales de la Amazonía peruana .....</b>	<b>5</b>
<b>2. El problema presupuestal .....</b>	<b>7</b>
<b>3. La discriminación al interior de las instituciones.....</b>	<b>10</b>
<b>4. El rol de los consejeros regionales indígenas.....</b>	<b>11</b>
<b>5. Participación, inclusión y autonomía indígena .....</b>	<b>12</b>



## **Introducción**

La discusión sobre la relación entre Estado y pueblos indígenas generalmente se centra en el ámbito del Ejecutivo o del gobierno nacional y pocas veces se analiza con más detalle las relaciones que se establecen a nivel de los gobiernos subnacionales. Esta discusión se hace tanto más necesaria en la medida en que los pueblos indígenas tienen derecho a la autonomía y la autodeterminación, es decir, a participar activamente en el gobierno y en la toma de decisiones de aquellas medidas que les pueden afectar.

A continuación, presentaré algunos aspectos de esta relación a nivel de los gobiernos regionales peruanos. En particular me detendré a analizar la forma en que estos gobiernos regionales han establecido instituciones específicas para el diseño e implementación de políticas para los pueblos indígenas, así como la relación que se establece con las organizaciones indígenas.

### **1. La institucionalidad indígena a nivel de los gobiernos regionales de la Amazonía peruana**

La creación de oficinas regionales para “asuntos indígenas” en la Amazonía comienza con la primera experiencia de regionalización llevada a cabo en 1989, durante el primer gobierno de Alan García. En 1987 se promulgó la Ley de Bases de Regionalización (Ley 24650) por la cual se crearon 12 nuevas regiones en el país a partir de los 24 departamentos que entonces existían.

Estas primeras oficinas se crearon en dos de las regiones amazónicas de entonces: la región Amazonas (que corresponde hoy en día a Loreto) y la región Ucayali. En el caso de Loreto se creó el Instituto Regional de Comunidades Nativas (IRCON), y en el de Ucayali fue el Instituto Regional de Desarrollo de las Comunidades Nativas (IRDECON). En ambos casos se trataba de instancias “técnicas” para la coordinación e implementación de determinadas políticas públicas, principalmente, la titulación de las comunidades nativas, la entrega de documentos de identidad (DNI), etc.

En 1992, Alberto Fujimori, luego del autogolpe del 5 de abril, suprimió los gobiernos regionales y los reemplazó por los Comités Transitorios de Administración Regional (CTAR). Sin embargo, este cambio no afectó a estas oficinas que continuaron funcionando de manera similar. La diferencia importante fue la desaparición de las Asambleas Regionales, que en ambos casos contaban con representantes de

las comunidades indígenas por derecho propio, además de otros representantes que pudieran salir elegidos bajo otros criterios (como alcaldes, representantes de movimientos sociales, etc.).

En el año 2002 se reinicia el proceso de regionalización. En esta ocasión, a diferencia del proceso de 1989, los antiguos departamentos se convierten en regiones<sup>1</sup>. La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N° 27867) establece, precisamente, como una de las funciones de estos gobiernos “Formular y ejecutar políticas y acciones concretas orientadas a la inclusión, priorización y promoción de las comunidades campesinas y nativas en el ámbito de su jurisdicción” (Art.60, inciso g).

Para lograr este objetivo, cada gobierno regional ha establecido diferentes estrategias. En algunos casos se han creado oficinas especiales, mientras que en otros esta función es ejercida, supuestamente, por las gerencias de desarrollo social. Estas decisiones tienen implicancias importantes, sobre todo en materia de autonomía, capacidad de gestión y presupuesto. No es lo mismo una gerencia que una oficina subordinada a una subgerencia, o simplemente la inexistencia total de personal especializado para llevar a cabo estas tareas.

En el caso de Loreto, el antiguo IRCON se convirtió en una Subgerencia de Nacionalidades Indígenas hasta que en el año 2012 pasó a ser una Gerencia de Asuntos Indígenas. En Ucayali, sin embargo, se mantuvo el IRDECON, pero pasó a ser una oficina subordinada a la Gerencia de Desarrollo Social. Resulta interesante, cuando uno visita la página web del Gobierno Regional de Ucayali la inexistencia del IRDECON, a diferencia de las oficinas encargadas de la educación, la salud, la promoción del empleo o el medio ambiente.<sup>2</sup>

En el caso de San Martín, en el año 2005 se creó la Oficina Regional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de San Martín (ORDEPISAM) dependiendo directamente de la Gerencia General; y en el caso de Junín se creó en el año 2007 el Consejo Regional de Pueblos Indígenas de Junín-Selva Central (CORPISSEC)<sup>3</sup>. Estos dos casos son particularmente interesantes, como se discutirá después, porque

---

1 En la actualidad hay 25 regiones en el Perú: los 24 departamentos que antes existían más la Provincia Constitucional del Callao.

2 <http://www.regionucayali.gob.pe/>, visita realizada el 15 de julio de 2015.

3 Se creó mediante la Ordenanza Regional N° 070-2007-GRJ/CR.

establecen mecanismos de coordinación con las organizaciones indígenas de su región. Estos mecanismos de coordinación son más explícitos y formales en el caso de Junín, en la medida en que CORPISEC cuenta con una Asamblea General en la que estas organizaciones participan junto a distintas instituciones del gobierno regional o de los gobiernos locales ubicados en la región amazónica de Junín.

El caso del Gobierno Regional de Madre de Dios también resulta muy curioso. En esta región existe una Subgerencia de Participación Ciudadana y Comunidades Nativas como parte de la Gerencia de Desarrollo Social. Sin embargo, cuando se revisan las funciones de esta subgerencia, ninguna de sus objetivos tiene que ver con las comunidades indígenas, mientras que la Subgerencia de Programas Sociales y Proyectos es la encargada de “revalorar la cultura” de los pueblos indígenas y comunidades nativas<sup>4</sup>, haciendo un listado aparentemente exhaustivo pero lleno de errores. De manera similar, en la región Amazonas existe también una Subgerencia de Comunidades Nativas y Campesinas que depende de la Dirección Regional Agraria; en la región Pasco se llama Subgerencia de Asuntos Andinos y Amazónicos y depende de la Gerencia de Desarrollo Social, y en Cusco se trata de una Subgerencia de Comunidades Andinas y Amazónicas que funciona dentro de la Gerencia Regional de Cultura.<sup>5</sup>

Sin embargo, no todas estas oficinas han desarrollado el mismo tipo de iniciativas, ni tampoco han tenido el mismo impacto en sus regiones. Los dos casos más interesantes, que valdría la pena estudiar con más detalle son los de Ucayali y San Martín, mientras que por otro lado existen regiones donde se ha avanzado muy poco en la inclusión de los pueblos indígenas, como es el caso de Madre de Dios o Pasco.

## **2. El problema presupuestal**

Uno de los principales desafíos que enfrentan todas estas oficinas es su falta de

---

4 “Promover en materia de desarrollo e igualdad de oportunidades, la formulación de proyectos sociales, enfocados a revalorar la cultura de los Pueblos Indígenas y Comunidades Nativas: HARAMBUK (Amarakaeri, Toyeri, Isambayri, Arasayre, Wachipayre), TAKANA (Ese'Eja, Sonene, Bawaja o Infierno), Grupos NO CONTACTADOS (Machinery, Arawaca), Otras Etnias: Mascopiru, Matsiguenga, Piro, Ashaninka, Quechuas, Shipibos” (sic) (ROF de la Región Madre de Dios, art.161, inciso f).

5 Donde todavía no existen oficinas de este tipo es en las regiones de Ayacucho, Cajamarca y Huánuco.

presupuesto y autonomía para la gestión. Y como en toda institución, lo que no tiene presupuesto no existe.

En la Región Loreto, por ejemplo, para el año 2008, el presupuesto para actividades de la oficina de asuntos indígenas fue de 86,260 soles (37,586 US dólares). El presupuesto total asignado fue de 227 mil soles (99 mil US dólares)<sup>6</sup>, aproximadamente, yendo la mayor parte de este presupuesto a pagos del personal y otros gastos administrativos. Y en el informe del 15 de junio de 2015, al abandonar su cargo, el gerente regional de asuntos indígenas indica que: “el presupuesto anual aprobado es totalmente insuficiente, por lo que recomiendo incrementarlo hasta el millón de soles, a fin de no afectar su normal funcionamiento”<sup>7</sup>. En este último caso suponemos que se trata del presupuesto total, es decir, incluyendo sueldos del personal.

En Ucayali, el presupuesto anual es igualmente ridículo. En el año 2011, por ejemplo, el presupuesto total para el IRDECON fue de aproximadamente 50 mil soles, incluyendo los gastos de personal, por lo cual, las actividades que pudo realizar ese año para las comunidades indígenas se redujeron a una feria artesanal con mujeres indígenas y el apoyo a algunas comunidades damnificadas por las inundaciones que tuvieron lugar dicho año (Margoth Ramírez, comunicación personal). Para el año 2015, el presupuesto exclusivamente para actividades es de 77,656 soles (25 mil US dólares). Si además se resta de este monto los gastos operativos y de equipamiento, el presupuesto final para actividades se reduce a un total de 58,686 soles, que se desagrega de la siguiente manera<sup>8</sup>:

---

6 El cambio de soles a dólares para el año 2008 fue de 2.295 en promedio, según datos del portal de internet DePeru, [http://www.deperu.com/tipo\\_cambio/historico/](http://www.deperu.com/tipo_cambio/historico/).

7 Barreto Serrano, Mario. 2015. Informe de Gestión Asuntos Indígenas del Gobierno Regional de Loreto, en: <https://www.facebook.com/indigenasgoreloreto>, 19 de junio 2015.

8 Gobierno Regional de Ucayali. Plan Operativo Institucional (POI) para el 2015.

<b>Actividades</b>	<b>Soles</b>
Instalación de un Centro Piloto de Producción Agropecuaria	7,000
Talleres de capacitación <sup>9</sup>	24,500
Actualización de base de datos de las comunidades nativas	24,500
Apoyo a estudiantes indígenas para trámites documentarios <sup>10</sup>	500
Promoción y revalorización cultural ancestral <sup>11</sup>	22,623
Chocolatada para el Niño Indígena	10,000

Pero el problema que estas oficinas enfrentan no radica solamente en contar con un presupuesto reducido sino, además, en el tipo de actividades que se pueden realizar con tan poca plata. En entrevistas realizadas en años pasados a las personas responsables de IRDECON, estas me indicaban que este tipo de actividades (talleres, ferias artesanales, apoyo a actividades culturales, etc.) requieren poco presupuesto, son fácilmente aceptadas por los funcionarios de la región, y además generan una cierta simpatía por parte de la población, aunque evidentemente no responden a las necesidades reales que estas comunidades enfrentan (Margoth Ramírez, Marcial Vásquez, Secundina Cumapa, comunicación personal).

En este sentido, el presupuesto reducido refuerza una lógica paternalista-asistencialista (y eventualmente clientelística), en la que el gobierno se vincula con las comunidades indígenas a través de “regalos” (techos, botes, grupos electrógenos o tractores) o fiestas (ferias artesanales, campeonatos deportivos, concursos de belleza o celebraciones conmemorativas).

Esta situación ha llevado a que reiteradamente, las organizaciones indígenas de Ucayali soliciten que IRDECON deje de ser una oficina subordinada a la Gerencia de Desarrollo Social, que por lo menos sea una Sub-Gerencia, pero sobretodo, más que un cambio de título o de estatus, lo que demandan es que esta oficina tenga un mayor presupuesto y capacidad de decisión, así como una mayor articulación y coordinación con las organizaciones indígenas.

9 Los talleres de capacitación son para la gestión y productividad, el manejo de recursos naturales, la consulta previa y los derechos indígenas, y para el día internacional de la mujer indígena.

10 Para obtener el documento único de identidad (DNI) o para ingresar a la universidad.

11 Incluye el apoyo al “mundialito” de fútbol indígena, al congreso regional indígena de Ucayali, al Día Internacional de los Pueblos Indígenas, a la fiesta de San Juan, al aniversario del Instituto de Educación Bilingüe, a un evento deportivo de mujeres indígenas, y al aniversario de IRDECON.

### 3. La discriminación al interior de las instituciones

Junto con el presupuesto, una de las principales quejas de las personas que laboran en estas oficinas es la de discriminación por parte de las autoridades y otros funcionarios del gobierno regional, especialmente por parte de las personas encargadas de aprobar los proyectos o definir los montos presupuestales.

En algunos casos, la discriminación se basa en criterios políticos. Un porcentaje importante de los funcionarios de las oficinas de asuntos indígenas son indígenas<sup>12</sup>, y muchas veces no están vinculados de manera orgánica a los partidos o movimientos políticos que han ganado las elecciones regionales. En general, la mayor parte de partidos políticos en las regiones amazónicas, al igual que en otras partes del país, no incluyen en su agenda las demandas de la población indígena y, por lo tanto, se busca la colaboración de candidatos o funcionarios indígenas a partir de contactos personales. Son pocos los casos de funcionarios indígenas que militen en el partido que gobierna.

En otros casos, la discriminación se basa en criterios étnicos o raciales, que se manifiesta principalmente a través de la descalificación de los funcionarios indígenas como ignorantes (no saben), incompetentes (no están preparados) o simplemente incapaces. Esta discriminación se da especialmente por parte de los funcionarios más tecnocráticos, muchos de ellos abogados o economistas, los encargados de aprobar proyectos o presupuestos, y aquellas personas que ocupan cargos gerenciales.

Esta discriminación también es sufrida por los consejeros regionales indígenas. Así, por ejemplo, en el año 2013, Joel Bardales Martínez, consejero asháninka representante de la provincia de Atalaya, presentó una denuncia formal a través de los medios de comunicación por sufrir discriminación por parte del presidente regional de Ucayali, Jorge Velásquez Portocarrero.<sup>13</sup>

Finalmente, en algunas regiones, a la discriminación se suma la corrupción por parte de las autoridades o funcionarios regionales, y por lo tanto que defienden

---

12 Un caso paradigmático es el del Municipio del Distrito de Río Tambo, cuya población es casi en su totalidad indígena, pero en la administración municipal el personal indígena labora exclusivamente en la oficina de asuntos indígenas (Belli, Fiorella et al. 2014. “Encuentros y desencuentros entre la población asháninka y su municipio. Participación política, gestión municipal y organizaciones indígenas en el Río Tambo”, en R. Cuenca (ed.) Etnicidades en construcción: Identidad y acción social en contextos de desigualdad. Lima, IEP, pp.47-84).

13 Ideeleradio, “Consejero regional de Ucayali denunció ser víctima de discriminación” en <http://www.ideeleradio.org.pe/web/wNoti.php?idN=7476&tip=red>, consulta hecha el 27 de abril de 2014.

intereses opuestos al de las comunidades indígenas. En el caso de la región Ucayali, tanto los consejeros indígenas como los funcionarios de IRDECON se han quejado de autoridades o funcionarios vinculados a la tala ilegal de la madera, entre otras actividades ilegales.

#### **4. El rol de los consejeros regionales indígenas**

Un aspecto importante, desde la perspectiva indígena, para el buen funcionamiento de estas oficinas es la coordinación con los consejeros regionales indígenas. Hay que recordar que desde el año 2002 también se aplica el sistema de la cuota nativa o cuota indígena para la elección de los consejeros regionales. Y aunque no siempre funciona bien este sistema, por lo menos ha permitido que algunos líderes indígenas logren ser elegidos.

En muchos casos, el rol jugado por los consejeros regionales indígenas ha sido fundamental, no solamente para un mejor funcionamiento de estas oficinas – lo cual supone una coordinación estrecha entre los consejeros elegidos y los funcionarios contratados para estas oficinas– sino también para que se puedan aprobar ordenanzas o implementar programas favorables a las comunidades indígenas. Así, por ejemplo, algunos gobiernos regionales, como los de Amazonas (Ordenanza N°002-2013-GRAMazonas/CR y N°003-2014-GRAMazonas/CR) o San Martín (Ordenanza N°016-2013-GRSM/CR), han aprobado ordenanzas relativas a la consulta previa, tanto antes como después de la aprobación de la ley nacional sobre este tema.

Un factor clave para el mejor funcionamiento de las oficinas de asuntos indígenas radica en el nombramiento de personas idóneas. Generalmente, en los casos en que los responsables de estas oficinas se han coordinado con las organizaciones indígenas se ha logrado mejores resultados, mientras en los casos contrarios se han producido enfrentamientos, no solo con las organizaciones indígenas, sino también a veces con los consejeros regionales indígenas. Así, por ejemplo, en Loreto, durante el período 2006-2010, el encargado de la oficina de asuntos indígenas era el antiguo presidente de la organización regional de AIDSESEP (ORPIO). Desgraciadamente, esta iniciativa no se ha mantenido.

En el caso del gobierno regional de San Martín, durante el período 2010-2014, se contrató a tres funcionarios indígenas, cada uno representando a uno de los tres pueblos indígenas de la región –awajún, shawi y kechwa-lamista– pero, además, el nombramiento de estos funcionarios se coordinó con las organizaciones

indígenas. Los tres funcionarios indígenas son jóvenes profesionales, y cumplen con todos los requisitos exigidos por el gobierno regional, pero al mismo tiempo gozaban del respaldo de sus propios pueblos y organizaciones de base. Este tipo de medidas de diálogo y coordinación ha permitido una mejor relación entre las comunidades indígenas y los gobiernos regionales.

En este sentido, el caso de la región de San Martín resulta particularmente interesante, ya que a pesar de que su oficina de asuntos indígenas (ORDEPISAM) se creó recién en el año 2011, se logró generar un espacio de coordinación valioso entre las autoridades o funcionarios y las organizaciones indígenas de la región. Así, por ejemplo, durante el año 2012 se trabajó en conjunto una agenda regional de los pueblos indígenas de San Martín. Posteriormente, las organizaciones indígenas de la región recogieron de sus comunidades propuestas para ser llevadas al diálogo con la ORDEPISAM para ajustar el Plan de Desarrollo Concertado y el Plan Estratégico Regional, así como el Presupuesto Participativo de la región.

En el caso del gobierno regional de San Martín, también ha existido un nivel importante de participación indígena en el área de medio ambiente en relación a los procesos de planeamiento territorial y zonificación económica ecológica. Además, en algunas provincias de la región, como Lamas, también se ha estado intentando hacer un trabajo conjunto con las organizaciones indígenas a partir de su oficina provincial de asuntos indígenas.

## **5. Participación, inclusión y autonomía indígena**

El balance de lo avanzado en materia de participación indígena a nivel de los gobiernos regionales, por lo menos hasta inicios del año 2015, es todavía bastante modesto, y en este momento corre riesgo de estancarse en la medida en que se está produciendo un nuevo impulso centralista en el país.

La descentralización y la regionalización constituyen oportunidades importantes para facilitar el ejercicio de los derechos indígenas. Es importante recordar que una de las principales demandas, precisamente, de los indígenas es tener la capacidad de participar e influir en la toma de decisiones que les va a afectar directa o indirectamente.

El Estado peruano se ha caracterizado hasta la fecha por su débil institucionalidad en materia de asuntos indígenas y sus casi nulas políticas sociales orientadas

especialmente a los pueblos indígenas. En este sentido, el Estado peruano tendría que garantizar unos ciertos mínimos, como por ejemplo que en todos los gobiernos locales y regionales donde hay población indígena tengan una oficina de asuntos indígenas que coordine con las comunidades y organizaciones indígenas de su zona. De igual manera se podrían implementar oficinas similares en los distintos sectores o ministerios que trabajen de manera coordinada con un organismo rector en la materia. Pero, además, estas oficinas deberían tener capacidad de decisión y presupuestos adecuados para implementar sus actividades. Sin presupuesto y sin poder de decisión cualquier reforma del Estado termina siendo una burla o una estafa.

Al mismo tiempo se tiene que eliminar la discriminación y el racismo, y revertir la lógica paternalista-asistencialista que sigue manteniendo el Estado frente a las comunidades y organizaciones indígenas. No se trata solamente de organizar algunas fiestas o eventos ni de hacer algunos regalos a las comunidades. Se trata de diseñar políticas sociales coherentes que generen bienestar en la población.

En última instancia, no se trata de “incluir” a los indígenas, sino de consultarles y respetar su autonomía. Si realmente se quiere construir un Estado que respete y valore la diversidad cultural y étnica, que no es otra cosa que un Estado al servicio de todos, se tiene que trabajar al mismo tiempo en un cambio en la mentalidad de la sociedad peruana. Sin reforma institucional –que incluye participación indígena, capacidad de decisión y presupuestos adecuados– la realidad de un país multicultural será una buena intención expresada por la Constitución del país; sin un cambio en la mentalidad de los peruanos y peruanas, solamente tendremos la formalidad de diferentes procesos administrativos o burocráticos. Un estado para todos en el Perú supone también combatir la discriminación y el racismo, significa promover el respeto y el diálogo intercultural.

