



# 10. INTERCULTURALIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS: UNA AGENDA AL 2016

Norma Correa Aste



CIES  
consorcio de investigación  
económica y social



PONTIFICIA  
**UNIVERSIDAD  
CATÓLICA**  
DEL PERÚ

© Pontificia Universidad Católica del Perú  
Av. Universitaria 1801, San Miguel. Lima. Perú  
Teléfono: +51 1 626 – 2000  
www.pucp.edu.pe

© Consorcio de Investigación Económica y Social  
Antero Aspíllaga 584, San Isidro. Lima. Perú  
Teléfono: +51 1 421 – 2278  
www.cies.org.pe

Responsable: Micaela Pesantes Villa

Edición: Lima, marzo del 2011  
Corrección de estilo: Jorge Cornejo Calle  
Diagramación: Carmen Inga Colonia  
Arte de carátula: Daniela Cabrerizo Rey de Castro  
Impreso por Ediciones Nova Print SAC  
Av. Ignacio Merino 1546, Lince

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú No. 2011-04549  
ISBN 978-612-4099-08-3

El Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) está conformado por 48 instituciones de investigación o docencia y cuenta con el auspicio de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) y otras fuentes de cooperación.

El proyecto “Elecciones Perú 2011: centrando el debate electoral” es una iniciativa del CIES y cuenta con el apoyo de las siguientes instituciones: Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA, por sus siglas en inglés), Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (Cosude), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por sus siglas en inglés), Cooperación Belga al Desarrollo, Corporación Andina de Fomento (CAF), Democracia Activa Perú (AED, por sus siglas en inglés), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés), Fundación Nacional para la Democracia (NED, por sus siglas en inglés), Grupo Temático Sectorial Verde, Instituto Demócrata Nacional (NDI, por sus siglas en inglés), Mesa de Género de la Cooperación Internacional (MESAGEN), Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), Overseas Development Institute (ODI) y Programa Gobernabilidad e Inclusión – GIZ.

El CIES y la PUCP no comparten necesariamente las opiniones vertidas en la presente publicación, que son responsabilidad exclusiva de la autora.

“El otro principio fue el de considerar siempre el Perú como una fuente infinita para la creación. Perfeccionar los medios de entender este país infinito mediante el conocimiento de todo cuanto se descubre en otros mundos. No, no hay país más diverso [...]”.

José María Arguedas  
Discurso pronunciado en el acto de entrega del premio  
“Inca Garcilaso de la Vega”. Lima, octubre de 1968

“La aceptación de la diferencia es el primer paso para la comprensión”.

Clifford Geertz  
*La interpretación de las culturas*, 1973



# CONTENIDO

PRESENTACIÓN	9
ABSTRACT	11
RESUMEN EJECUTIVO	13
<b>1. Introducción</b>	<b>18</b>
1.1 Enfoque del documento	18
1.2 ¿Por qué la interculturalidad es importante para las políticas públicas?	18
<b>2. Diagnóstico</b>	<b>20</b>
2.1 Marco normativo	20
2.2 Pueblos indígenas	22
2.3 Grupos afrodescendientes	27
2.4 Avances logrados en materia de interculturalidad a nivel sectorial	28
<b>3. Cambios requeridos y recomendaciones</b>	<b>29</b>
<b>4. Análisis de las opciones de política</b>	<b>29</b>
<b>5. Una agenda al 2016: propuestas de política</b>	<b>31</b>
5.1 Racionalidad	31
5.2 Agenda al 2016: Objetivos, estrategias y resultados esperados	31
<b>6. Obstáculos y recomendaciones para avanzar en la implementación del enfoque intercultural en las políticas públicas</b>	<b>44</b>
<b>7. Hoja de ruta</b>	<b>45</b>
REFERENCIAS	47
ANEXOS	50
Anexo 1: One Pager	50



# PRESENTACIÓN

El presente documento, elaborado por Norma Correa Aste, es uno de los quince producidos en el marco del Proyecto “Elecciones Perú 2011: centrando el debate electoral”, iniciativa del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), en alianza con otras instituciones. El fin del mencionado proyecto es fortalecer la gobernabilidad democrática, consolidando el rol de los partidos políticos como actores fundamentales en el contexto de un sistema representativo democrático; reconocidos como espacios de expresión, representación y procesamiento de las demandas de los ciudadanos, proponiendo programas de gobierno. El objetivo general es concentrar el debate electoral en temas programáticos y elevar su nivel, con el fin de que cada partido pueda expresar sus tesis, análisis y propuestas.

Los quince **temas clave** que han sido promovidos en el marco de este proyecto son:

Gestión pública	Desarrollo regional	Cambio climático
Corrupción y gobernabilidad	Desarrollo rural	Políticas sociales y pobreza
Seguridad y narcotráfico	Recursos naturales	Educación
Política tributaria	Gestión de conflictos sociales	Ciencia, tecnología e innovación
Política impositiva a los minerales y el petróleo	Interculturalidad	Género

Cada texto examina las distintas opciones de política disponibles de acuerdo a la temática tocada. Dentro de las distintas alternativas, se exploran los costos y beneficios, los obstáculos para su implementación y la estrategia para superar estas barreras. Finalmente, se especifica una hoja de ruta a cien días, a un año y a cinco años. Asimismo, el proyecto enfatiza la incidencia de estos documentos en las políticas públicas desarrollando una secuencia de tres tipos de actividades: reuniones con los equipos de plan de gobierno de los partidos políticos; seminarios en los departamentos de Arequipa, Ayacucho, Cusco, La Libertad, Lambayeque, Lima, Loreto y Piura; y, finalmente, una campaña de difusión masiva en los medios de comunicación.

Más allá del debate electoral, se busca promover consenso sobre políticas de Estado en nuestro país y aportar al diseño de programas en el próximo gobierno. Creemos que la presente publicación nos permitirá avanzar colectivamente hacia el logro de ambos objetivos.

Aprovechamos la oportunidad para agradecer a las instituciones aliadas del CIES en esta iniciativa: Jurado Nacional de Elecciones, Acuerdo Nacional, Ciudadanos al Día, Consejo de la Prensa Peruana, Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, IDEA Internacional, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, y Transparencia.

Finalmente, deseamos reconocer el valioso aporte de las diferentes instituciones que han hecho posible la ejecución del proyecto. Estas son: Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA, por sus siglas en inglés), Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (Cosude), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por sus siglas en inglés), Cooperación Belga al Desarrollo, Corporación Andina de Fomento (CAF), Democracia Activa Perú (AED, por sus siglas en inglés), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés), Fundación Nacional para la Democracia (NED, por sus siglas en inglés), Grupo Temático Sectorial Verde, Instituto Demócrata Nacional (NDI, por sus siglas en inglés), Mesa de Género de la Cooperación Internacional (MESAGEN), Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), Overseas Development Institute (ODI) y el Programa Gobernabilidad e Inclusión – GIZ.

Lima, marzo del 2011

**Javier Portocarrero Maisch**  
Director Ejecutivo CIES

**Xavier Gordillo**  
Director Adjunto CIES



## ABSTRACT

La interculturalidad enfrenta una paradoja en su relación con las políticas públicas: su mención en el discurso oficial como “enfoque transversal” de políticas nacionales y planes sectoriales no suele traducirse en acciones concretas que mejoren la atención del Estado a la ciudadanía. Revertir esta situación es de gran relevancia para un país multicultural y plurilingüe como el Perú. El presente documento argumenta que la aplicación del enfoque intercultural ofrece una importante oportunidad de innovación social para el Estado peruano, toda vez que facilita la generación de esquemas de políticas que mejoren su comunicación con la ciudadanía, respondan a la dramática situación de pobreza y exclusión que enfrentan los pueblos indígenas, contribuyan con el cierre de brechas interétnicas y amplíen el acceso a derechos fundamentales. La primera sección del documento presenta un balance sobre las oportunidades y los desafíos asociados a la incorporación del enfoque intercultural en las políticas públicas, identifica los cambios críticos que se debe realizar, desarrolla un breve diagnóstico sobre la situación de los pueblos indígenas y los grupos afrodescendientes, y compara las opciones de política vinculadas a la interculturalidad. La segunda sección presenta una agenda al 2016 basada en tres objetivos estratégicos: (a) mejorar las capacidades de gestión intercultural del Estado peruano; (b) garantizar la articulación intersectorial y la implementación del enfoque intercultural en las políticas públicas relevantes; y (c) incentivar la aplicación del enfoque intercultural para mejorar la provisión de servicios y programas públicos. Se presentan siete propuestas que construyen sobre las instituciones y la oferta programática existente, las cuales priorizan el fortalecimiento del marco institucional como paso previo para generar las condiciones que permitan la articulación efectiva y orientada por resultados del enfoque intercultural en otras áreas de políticas. Consecuentemente, la propuesta se aleja de aproximaciones maximalistas para enfocarse en cambios concretos que permitan avances progresivos y sostenibles durante el próximo gobierno.



## Diagnóstico

La interculturalidad enfrenta una paradoja en su relación con las políticas públicas: su mención en el discurso oficial como “enfoque transversal” de políticas nacionales y planes sectoriales no suele traducirse en acciones concretas que mejoren la atención del Estado a la ciudadanía. Consecuentemente, la interculturalidad enfrenta un drama similar a otros enfoques que requieren acciones multisectoriales: el tema resulta de todos, pero es a la vez de nadie. Sin embargo, existen algunos obstáculos adicionales que han limitado un mayor vínculo entre la interculturalidad y las políticas públicas.

En primer lugar, la interculturalidad y la cultura no están posicionadas como temas prioritarios en la agenda pública y, por ende, no están presentes en el discurso ni en los programas de gobierno de la mayoría de los partidos políticos. En segundo lugar, la información estadística sobre la magnitud y las condiciones sociodemográficas de la población indígena y afrodescendiente es muy limitada, lo cual dificulta la toma de decisiones basadas en evidencia. En tercer lugar, no existe un consenso político sobre el valor de la diversidad cultural y sobre qué tan intercultural debería ser la acción del Estado peruano, a pesar del carácter pluricultural y multilingüe del país. El Perú es considerado el tercer país con mayor población indígena de América Latina, solo superado por Bolivia y Guatemala (Cepal 2007).

El Censo Nacional 2007 identificó a 3.919.314 personas mayores de 5 años como indígenas a partir de su lengua materna, cifra equivalente a 16% del total de la población en dicho rango de edad (Instituto Nacional de Estadística [INEI] 2008). Sin embargo, según la Enaho 2009, 36,7% de los jefes de hogar se autoidentifican como indígenas (INEI 2010).

## ¿Por qué la interculturalidad es importante para las políticas públicas?

Las políticas públicas no son solo un conjunto de disposiciones legales, administrativas y presupuestales, sino también un modo de relación entre el Estado y los ciudadanos. El enfoque intercultural contribuye a mejorar los términos de dicha relación al facilitar que los esquemas e instrumentos de políticas sean más sensibles a la diversidad cultural y estén mejor adecuados a las necesidades diferenciadas de una ciudadanía plural en términos de raza, etnia, género, etc. Las aplicaciones específicas del enfoque intercultural generan una serie de externalidades positivas que van más allá del ámbito estrictamente cultural, como, por ejemplo:

- Permite avanzar hacia la igualdad en el acceso a oportunidades, igualdad en las garantías de realización de derechos humanos fundamentales y el reconocimiento de derechos específicos (como los derechos de los pueblos indígenas).
- Contribuye a mejorar la calidad, accesibilidad y pertinencia cultural de los servicios públicos esenciales para el desarrollo humano y para el logro de los Objetivos del Milenio (educación, nutrición, salud, etc.). Esto es fundamental considerando la dramática situación de pobreza y exclusión que enfrentan los pueblos indígenas. La incidencia de pobreza en la población indígena es casi el doble que la registrada en la población no indígena (Oxfam 2009). Sin embargo, existen brechas interétnicas y de género que merecen especial atención, así como la situación de la niñez indígena<sup>1</sup>. La incidencia de pobreza extrema en los pueblos indígenas amazónicos asciende a 46,96%, cifra que se reduce a 32,05% para el caso de la población quechua y a 25,86% para la población aimara (Vásquez *et al.*

1/ Para mayor información, se sugiere revisar: Benavides *et al.* (2010) y Manuela Ramos (2010).

2008). Esta situación tiene implicancias muy serias para las políticas de superación de pobreza, que han tendido a priorizar a la sierra rural. El nuevo rostro de la pobreza en el Perú es amazónico e indígena.

- Optimiza la política social, en especial los esquemas de protección social, mejorando la atención de los grupos históricamente excluidos e introduciendo nuevos temas en la agenda. Por ejemplo, la lucha contra la discriminación y el racismo.
- Fortalece los sistemas de gestión de conflictos, reforzando la importancia estratégica del diálogo entre las partes involucradas.

Es por ello que la aplicación del enfoque intercultural ofrece una importante oportunidad de innovación en políticas públicas que el próximo gobierno no debería desaprovechar.

## Marco normativo

El Estado peruano es signatario de convenios y declaraciones internacionales vinculados a la diversidad cultural e interculturalidad. Destacan los instrumentos específicos para pueblos indígenas, como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (1989)<sup>2</sup> y la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (2007). Cabe señalar que el Convenio 169 tiene carácter vinculante; es decir, implica la adecuación de sus principios a la legislación nacional y genera obligaciones exigibles para los países que lo ratificaron, como es el caso del Perú. Entre dichas obligaciones, destaca el derecho a la consulta a los pueblos indígenas ante una medida que los afecte. En cuanto al marco normativo nacional, existen importantes vacíos y contradicciones en el tratamiento de la interculturalidad, lo cual revela la ausencia de una política clara y coherente en la materia. Por ejemplo, el reconocimiento de la diferencia –entre ellas la diferencia cultural– aparece subordinado al principio de la igualdad de todos los peruanos en la Constitución

Política. Asimismo, los códigos vigentes no incorporan un reconocimiento explícito a la diferencia cultural como fuente de derechos específicos. Finalmente, la normativa sectorial incluye una gran diversidad de posiciones. Solo los sectores de Educación, Justicia, Salud y Agricultura reconocen la existencia de diferencias culturales, aunque existen particularidades en la orientación de las políticas (Diez 2005).

## Avances logrados a nivel sectorial

Si bien han existido algunos esfuerzos importantes a nivel sectorial para incorporar el enfoque intercultural en la provisión de servicios, especialmente en educación y salud, la acción estatal se ha caracterizado por ser de baja escala (proyectos), con limitada vinculación intersectorial, débil fiscalización e importante dependencia al financiamiento de la cooperación internacional para ser implementada o sostenida. La cooperación internacional y las ONG han tenido un rol más activo que el Estado en la promoción de iniciativas de desarrollo interculturales, aunque la mayoría de estos esfuerzos se encuentran dispersos en proyectos que no han logrado “escalar” a nivel de políticas, muchas veces por falta de apertura desde el mismo aparato estatal.

## Propuestas de política

Dado el carácter multidimensional de la problemática asociada a la interculturalidad, se requieren acciones intersectoriales que vinculen a los tres niveles de gobierno: local, regional y central. Consecuentemente, no es posible ni deseable contar con un único curso de acción, sino más bien con un *mix* de políticas. Se propone una agenda al 2016 conformada por siete propuestas de política elaboradas bajo la siguiente racionalidad:

- Optimizar el marco institucional y la oferta programática existente vinculada a la interculturalidad, como paso indispensable para generar las condi-

2/ Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. El Perú ratificó este convenio en 1993 a través de la Resolución Legislativa 26253.

ciones que permitan su articulación efectiva y orientada por resultados en otras áreas de las políticas públicas.

- Responder a los “cuellos de botella” que limitan el avance del enfoque intercultural en las políticas públicas: falta de rectoría, dispersión de iniciativas, débil fiscalización, limitadas capacidades de gestión intercultural dentro del aparato estatal e insuficientes instrumentos técnicos *ad hoc*.

La agenda está conformada por tres objetivos al 2016, los cuales agrupan las propuestas de política resumidas a continuación:

## ■ **Objetivo 1: Mejorar las capacidades de gestión intercultural del Estado peruano**

### **1.1 Fortalecimiento institucional del Viceministerio de Interculturalidad (VMI)**

El VMI es la autoridad pública en asuntos de interculturalidad e inclusión de las poblaciones originarias. Es necesario fortalecer las capacidades técnicas de dicha institución a través de la incorporación de recursos humanos de primer nivel formados en gestión pública, diversidad cultural e interculturalidad, así como mediante asistencia técnica brindada por brigadas temáticas (servicios públicos, conflictos sociales, medio ambiente, patrimonio), las cuales pueden ser implementadas con apoyo de la cooperación internacional. Por otro lado, la labor del VMI debe orientarse a elaborar metodologías e instrumentos que faciliten la incorporación del enfoque intercultural en los programas públicos donde sea relevante, así como en la elaboración de propuestas técnicas específicas (políticas lingüísticas, políticas contra la discriminación y el racismo, censo indígena y afrodescendiente, etc.). Finalmente, es necesario promover el *benchmarking* de experiencias internacionales exitosas de diseño e implementación de políticas interculturales y de reconocimiento de la diversidad cultural (Canadá, México, Brasil, Colombia). Como resultados de estas acciones, se espera que, al 2016, el VMI sea una institución sólida con capacidad de propuesta técnica y que cumpla un activo rol difusor del enfoque intercultural en la administración pública.

### **1.2 Relanzamiento del Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (Indepa)**

Los trágicos sucesos de Bagua evidenciaron la falta de una entidad rectora fuerte y efectiva en materia indígena. Se sugiere mantener el rol ejecutor del Indepa para evitar que pierda más peso político dentro del Estado, así como legitimidad frente a las organizaciones representativas étnicas. Es necesario reactivar las cinco oficinas descentralizadas del Indepa y articularlas con las Gerencias de Desarrollo Social de los gobiernos regionales con mayor población indígena y afrodescendiente. Dichas oficinas pueden operar como nodos articuladores de la oferta pública y como ventanillas de recepción de denuncias en coordinación con la Defensoría del Pueblo. Asimismo, se plantea crear un Consejo Consultivo del Indepa, de carácter plural y colegiado, para institucionalizar los canales de diálogo con las organizaciones de la sociedad civil, garantizando la participación efectiva de las organizaciones representativas indígenas y afrodescendiente. Finalmente, se sugiere establecer un programa de aprendizaje de pares con los institutos indigenistas más destacados de América Latina (CDI – México y Funai – Brasil), para promover la réplica o adaptación de modelos de gestión y esquemas de política exitosos. El relanzamiento del Indepa deberá contar con respaldo político al más alto nivel, razón por la cual se sugiere que este proceso sea implementado por la PCM.

### **1.3 Programa de Formación de Alto Nivel en Diversidad Cultural y Políticas Públicas, dirigido a tomadores de decisiones del sector público**

Se propone implementar una diplomatura con valor curricular dirigida a funcionarios de alto nivel en sectores donde es necesario difundir el enfoque intercultural: MEF, MEM, Minjus, Minam, CIAS-PCM y Mimdes. Esta diplomatura debe ser implementada en alianza con las mejores universidades y centros de investigación del país, que brindarían contenidos académicos sobre diversidad cultural, etnicidad, derechos humanos y dinámicas de pobreza y exclusión, con una orientación aplicada a las políticas públicas. Se

espera que este programa contribuya a que la diversidad cultural sea mejor considerada en el diseño e implementación de políticas, facilitando una mayor apertura hacia el enfoque intercultural dentro del aparato público.

#### **1.4 Programa Nacional de Formación en Gerencia Pública y Acceso al Servicio Civil para profesionales indígenas y afrodescendientes**

Se propone que Servir implemente un programa *ad hoc* para generar canales de acceso competitivos al servicio civil para profesionales indígenas y afrodescendientes, como medida de acción afirmativa desde el Estado. Los profesionales indígenas y afrodescendientes deberán ser seleccionados mediante concurso público y ser menores de 35 años para favorecer la participación de los jóvenes. El programa deberá incorporar una primera etapa de formación en gerencia pública. Quienes aprueben satisfactoriamente dichos contenidos, podrán postular a puestos en los gobiernos regionales con mayor población indígena y afrodescendiente, los cuales serán previamente identificados por Servir. Este programa plantea una innovación en la manera como se ha venido promoviendo la participación de las minorías étnicas en los asuntos públicos, pues no está orientada a la formación de liderazgos de base, sino más bien de una tecnocracia competitiva que sea también culturalmente diversa.

#### **■ Objetivo 2: Garantizar la articulación intersectorial y la implementación del enfoque intercultural en las políticas públicas pertinentes**

##### **1.5 Creación del Sistema Funcional “Interculturalidad y Políticas Públicas” (SFIP), bajo la rectoría del Ministerio de Cultura**

En el marco de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, el Ministerio de Cultura está facultado para liderar un sistema funcional especializado en interculturalidad (SFIP). Esta figura es idónea para trabajar temas transversales porque facilita la articulación de esfuerzos realizados en las distintas instancias del Estado. El diseño del SFIP deberá contar de un núcleo básico

(Indepa, Minsa, Minedu, Mimdes y Defensoría del Pueblo), un espacio consultivo integrado por expertos independientes, instancias regionales en los departamentos con mayor población indígena a través de las Gerencias de Desarrollo Social de los gobiernos regionales y capítulos especializados (servicios públicos, conflictos, medio ambiente). Los roles del SFIP serán: (a) fiscalización, asegurando la aplicación del enfoque intercultural en los planes y políticas donde ha sido mencionado como eje transversal; (b) promoción, identificando sinergias, modelos replicables y aprendizajes intersectoriales.

#### **1.6 Elaboración del Plan Nacional para Pueblos Indígenas**

Los pueblos indígenas han sido invisibilizados en las prioridades del Estado durante buena parte de la historia republicana. Consecuentemente, su inclusión en las políticas públicas ha sido de carácter irregular, disperso y no explícito. La elaboración de un plan nacional permitiría establecer prioridades de acción en materia indígena, definir responsabilidades sectoriales, plantear instrumentos de política y establecer parámetros presupuestales. Este plan debe tener una perspectiva de mediano plazo y puede estar articulado al proceso del Plan Bicentenario al 2021, promovido por Ceplan. El resultado esperado es que el Estado cuente con un sistema de monitoreo y evaluación que le permita medir los avances en las políticas públicas que incorporan a los pueblos indígenas.

#### **■ Objetivo 3: Promover la aplicación del enfoque intercultural para mejorar la provisión de servicios y programas públicos**

##### **1.7 Creación de un Fondo de Promoción para la Innovación en Políticas Públicas que priorice la aplicación del enfoque intercultural**

Este fondo generará incentivos para la creación de esquemas de política novedosos que respondan a problemas concretos asociados a la provisión de servicios y programas públicos. Podrán participar universidades y centros de investigación en alianza con institucio-

nes públicas. Se financiarán “soluciones de políticas” (esquemas desarrollados) y no solo investigaciones, los cuales deberán ser replicables y escalables. Se sugiere que el fondo incluya entre sus prioridades la aplicación del enfoque intercultural, priorizando el diseño de esquemas que respondan a las vulnerabilidades específicas de los pueblos indígenas y grupos afro-

descendientes, la superación de barreras en el acceso a servicios públicos, así como mejorar el diseño y la implementación de programas sociales existentes (por ejemplo, el Programa Juntos, que ya empezó a ser implementado en zonas indígenas amazónicas). Este fondo podría ser administrado por el MEF con la asesoría técnica del Fincyt.

# 1. INTRODUCCIÓN

## 1.1 Enfoque del documento

La interculturalidad enfrenta una paradoja en su relación con las políticas públicas: su mención en el discurso oficial como “enfoque transversal” de políticas nacionales y planes sectoriales no suele traducirse en acciones concretas que mejoren la atención del Estado a la ciudadanía. Consecuentemente, la interculturalidad enfrenta un drama similar al de otros enfoques transversales que requieren acciones multisectoriales: el tema resulta de todos pero es a la vez de nadie. La reciente creación del Ministerio de Cultura; las experiencias acumuladas en diferentes sectores del Estado, organismos de cooperación internacional y organizaciones de la sociedad civil; así como la búsqueda de alternativas para gestionar los conflictos socioambientales, brindan un contexto favorable para que el próximo gobierno amplíe y mejore las acciones en materia de interculturalidad, lo cual es indispensable considerando el carácter multicultural y plurilingüe del país.

El Estado no solo debe limitarse a celebrar las manifestaciones de diversidad cultural, sino también asumir un rol proactivo en la generación de esquemas de políticas interculturales que mejoren su comunicación con la ciudadanía, amplíen el acceso a derechos fundamentales, contribuyan con el cierre de brechas y respondan a la dramática situación de pobreza y exclusión que enfrentan los pueblos indígenas, en particular los amazónicos. La aplicación del enfoque intercultural ofrece una importante oportunidad de innovación en políticas públicas que el próximo gobierno no debería desaprovechar.

Este documento busca contribuir con el debate político programático en el contexto de las próximas elecciones nacionales, a través de propuestas y recomendaciones de política. Consecuentemente, su audiencia prioritaria son los equipos técnicos de los partidos políticos y la comunidad periodística. Asimismo, se pretende motivar una discusión sobre el valor de la diversidad cultural de nuestro país, la

problemática de los pueblos indígenas y de los grupos afrodescendientes, temas sobre los cuales muchas veces predominan los prejuicios, la desinformación y la manipulación con fines políticos. Dado su carácter ejecutivo, este documento no pretende abarcar toda la complejidad de la discusión conceptual sobre la interculturalidad ni abordar todos los ámbitos de políticas donde su incorporación sería pertinente o deseable. Hemos optado por presentar una agenda al 2016 conformada por siete propuestas que priorizan el fortalecimiento del marco institucional público, paso indispensable para generar las condiciones que permitan la articulación efectiva y orientada por resultados del enfoque intercultural en otras áreas de las políticas. De esta manera, nos alejamos de aproximaciones maximalistas para enfocarnos en propuestas concretas con las que el próximo gobierno puede construir a partir de las instituciones y la oferta programática existente.

## 1.2 ¿Por qué la interculturalidad es importante para las políticas públicas?

La década de 1990 marcó un punto de inflexión en la forma como la cultura era considerada en las agendas de desarrollo internacional. De ser un tema ausente, la cultura fue ganando terreno progresivamente hasta posicionarse como un activo para el desarrollo. La difusión del enfoque de desarrollo humano, la movilización política transnacional de las organizaciones indígenas en el contexto del quinto centenario del “descubrimiento” de América, la proclamación de la “Década Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo” (1994-2005) por las Naciones Unidas –entre otros factores– motivaron este cambio. En este contexto, la interculturalidad empezó a ser promovida por los organismos de cooperación internacional y por las organizaciones de la sociedad civil, como un enfoque que puede contribuir a mejorar las acciones de los gobiernos en respuesta a las desigualdades económicas, sociales y políticas, que impiden un



desarrollo más inclusivo y equitativo en sociedades pluriétnicas<sup>3</sup>.

Las políticas públicas no son solo un conjunto de disposiciones legales, administrativas y presupuestales, sino también un modo de relación entre el Estado y los ciudadanos. El enfoque intercultural contribuye a mejorar los términos de dicha relación al facilitar que los esquemas e instrumentos de políticas sean más sensibles a la diversidad cultural y estén mejor adecuados a las necesidades diferenciadas de una ciudadanía plural en términos de raza, etnia, género, etc. Las aplicaciones del enfoque intercultural en las políticas públicas generan una serie de externalidades positivas, como, por ejemplo:

- Permite avanzar hacia la igualdad en el acceso a oportunidades, igualdad en las garantías de realización de derechos humanos fundamentales y el reconocimiento de derechos específicos (como los derechos de los pueblos indígenas).
- Contribuye a mejorar la calidad, accesibilidad y pertinencia cultural de los servicios públicos esenciales para el desarrollo humano y para el logro de los Objetivos del Milenio (educación, nutrición, salud, etc.).

- Optimiza los esquemas de política social, mejorando la atención de los grupos históricamente excluidos e introduciendo nuevos temas en la agenda (por ejemplo, la lucha contra la discriminación y el racismo).
- Fortalece los sistemas de gestión de conflictos, reforzando la importancia estratégica del diálogo entre las partes involucradas.

A pesar de sus potencialidades, el enfoque intercultural no debe ser entendido como una panacea en respuesta a los complejos desafíos de políticas en contextos de alta diversidad cultural. Si bien la aplicación del enfoque intercultural contribuye a mejorar la comunicación entre el Estado y la ciudadanía, no asegura el establecimiento de consensos. Ignorar el potencial del enfoque intercultural para mejorar los funcionamientos y desempeños del Estado en sociedades pluriétnicas, puede ser tan pernicioso como pensar que la cultura explica o justifica problemas, tensiones o conflictos que son más bien originados por desigualdades, inequidades o incentivos de naturaleza económica, política o social.

## VIÑETA 1

### ¿Qué es la interculturalidad?

El debate sobre la interculturalidad es complejo y no existe un consenso sobre su definición. Rescatamos algunas ideas provenientes del debate académico, a modo de referencia:

- **La mayoría de las definiciones de interculturalidad contienen una postura ética y un carácter descriptivo.** La postura ética busca lograr relaciones más justas entre grupos e individuos culturalmente diferenciados. El carácter descriptivo alude a una realidad marcada de diferencias e inequidades que no se limitan al ámbito cultural, sino que abarcan el acceso a derechos, poder, recursos y oportunidades.
- **La interculturalidad es una meta y un proceso.** Resulta una **meta** porque busca establecer un intercambio entre culturas basado en el diálogo en condiciones de igualdad y equidad, que supere el mero contacto. Es un **proceso** en la medida en que implica una relación, comunicación y aprendizaje entre personas y grupos con valores, conocimientos y tradiciones distintas en el marco del respeto mutuo.
- **La interculturalidad es una práctica política que contribuye, mas no garantiza, el establecimiento de consensos.** Dichos consensos se basan en un diálogo que debe partir del reconocimiento de las relaciones asimétricas entre culturas, que generan situaciones de exclusión y discriminación, así como generar las condiciones para que dicho diálogo sea viable y sostenible.

Fuente: elaboración propia a partir de Diez (2005), Zariquiey (2003), Vigil y Zariquiey (2003), y Zúñiga y Ansión (1997).

3/ Para propósitos de este documento, entendemos a la interculturalidad como un proceso de intercambio y diálogo entre actores provenientes de culturas diferentes.

## VIÑETA 2

### ¿Qué es la cultura?

La interculturalidad se construye sobre la noción de cultura, sobre la cual existe un largo debate desde la antropología, otras ciencias sociales y las ciencias humanas. A continuación, se presentan algunas ideas que consideramos centrales:

- **Todos los grupos humanos son productores de cultura.** La cultura puede entenderse como un sistema de significados y prácticas, a partir del cual una colectividad interpreta y actúa sobre la realidad. No está determinada por la raza, por la genética o por el clima. Las diferencias culturales no solo incluyen logros materiales (objetos, tecnología), sino también dimensiones inmateriales (creencias, costumbres, normas, valores, imaginarios, etc.).
- **La cultura es dinámica, está vinculada a procesos de cambio y no solo a permanencias históricas.**
- **La cultura es un activo y no una traba para el desarrollo.** Muchas veces se percibe a la cultura como “divorciada” del desarrollo. Este problema se explica en parte porque la investigación sobre la cultura ha tendido a especializarse en el pasado (tradiciones, herencias, costumbres), mientras que el desarrollo es una categoría a futuro que necesariamente implica transformación social. La cultura es la dimensión desde la cual creamos nuestras ideas de futuro y desde donde se nutre nuestra capacidad de aspiración.

Fuente: elaboración propia a partir de Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la cultura [Unesco] (2010), Romero (2005) y Appadurai (2004).

## 2. DIAGNÓSTICO

### 2.1 Marco normativo

El Estado peruano es signatario de convenios y declaraciones internacionales vinculados a la diversidad cultural e interculturalidad. Destacan los instrumentos específicos para pueblos indígenas, como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (1989)<sup>4</sup> y la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (2007). Mención especial merece el Convenio 169 por tener carácter vinculante; es decir, implica la adecuación de sus principios a la legislación nacional y genera obligaciones exigibles para los países que lo ratificaron, como es el caso del Perú. Entre dichas obligaciones, destaca el derecho a la consulta a los pueblos indígenas ante una medida que los afecte.

En cuanto al marco normativo nacional, existen importantes vacíos y contradicciones en el tratamiento de la interculturalidad, lo cual revela la ausencia de una política clara y coherente en la materia. Por ejemplo, el reconocimiento de las diferencias –entre ellas, la diferencia cultural– aparece subordinado al principio de la igualdad de todos los peruanos en la Constitución Política. Asimismo, los códigos vigentes no incorporan un reconocimiento explícito de la diferencia cultural como fuente de derechos específicos. Por ejemplo, las comunidades campesinas y nativas tienen ciertas libertades y personería jurídica en tanto propietarios-administradores, antes que como grupos culturalmente diferenciados. Por otro lado, la normativa sectorial incluye una gran diversidad de posiciones. Solo los sectores de Educación, Justicia, Salud y Agricultura reconocen la existencia de diferen-

4/ Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. El Perú ratificó este convenio en 1993, a través de la Resolución Legislativa 26253.

cias culturales, aunque existen particularidades en la orientación de las políticas. Por ejemplo, Agricultura y Salud han tendido a implementar políticas asimilacionistas, mientras que Educación ha estado más abierto a la generación de políticas interculturales (Diez 2005).

Por otro lado, existen algunas normas que han procurado integrar el enfoque intercultural con el enfoque de género. Destacan las Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento para las Entidades del Gobierno

Nacional (Decreto Supremo 027-2007-PCM), las cuales consideran el respeto de la realidad pluricultural, multilingüe y multiétnica, y la promoción de la interculturalidad, como principios para impulsar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (Art. 3.2). Asimismo, la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (Ley 28983) resalta la promoción de la participación política de las mujeres rurales, indígenas, amazónicas y afroperuana, así como su integración en los espacios de decisión (Art. 6).

## CUADRO 1

### Marco normativo vinculado a la interculturalidad

Internacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales (1989).</li> <li>• Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007).</li> <li>• Declaración Universal de Derechos Humanos (1948).</li> <li>• Declaración sobre la Democracia, los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Lucha contra la Pobreza (Declaración de Machu Picchu, 2001).</li> <li>• Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos (2002).</li> </ul>
Nacional	<p><b>General</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Creación del Ministerio de Cultura, N° 29565.</li> <li>• Ley del Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, N° 28495.</li> <li>• Ley General de Comunidades Campesinas, N° 24656.</li> <li>• Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial, N° 28736.</li> <li>• Ley de Incorporación del Componente Étnico en la Ejecución de los Censos de Población y Vivienda, N° 27778.</li> <li>• Ley de Creación de la Comisión Revisora de la Legislación sobre Comunidades Campesinas y Nativas, N° 2815.</li> <li>• Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento para las Entidades del Gobierno Nacional (Decreto Supremo 027-2007-PCM).</li> </ul>
	<p><b>Educación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley General de Educación, N° 28044.</li> <li>• Ley para la Educación Bilingüe Intercultural, N° 27818.</li> </ul>
	<p><b>Salud</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley General de Salud, N° 26842.</li> <li>• Resolución Ministerial N° 638-2006 – Norma Técnica de Salud para la Transversalización de los Enfoques de DD.HH., Equidad de Género e Interculturalidad en Salud.</li> <li>• Resolución Ministerial N° 771-2004 – Creación de Estrategia Sanitaria de Salud de Pueblos Indígenas.</li> <li>• Resolución Ministerial N° 195-2005 – Aprobación del Plan General de la Estrategia Sanitaria Nacional de Salud Sexual y Salud Reproductiva.</li> </ul>
	<p><b>Justicia</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley Orgánica del Poder Judicial – Decreto Supremo 017-93 (1993).</li> <li>• Código Civil – Decreto Legislativo N° 295.</li> <li>• Ley de Rondas Campesinas, N° 27908.</li> </ul>
	<p><b>Mujer y Desarrollo Social</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres, N° 28983.</li> </ul>



<b>Agro y recursos naturales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva, N° 22175.</li> <li>• Ley Marco de Desarrollo Económico Sector Rural, N° 28298.</li> <li>• Ley de la Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas, N° 26505.</li> <li>• Ley General del Ambiente, N° 28611.</li> <li>• Ley Forestal y de Fauna Silvestre, N° 27308.</li> <li>• Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, N° 26821.</li> <li>• Ley de Aprovechamiento de Plantas Medicinales, N° 27300.</li> <li>• Ley de Régimen de Protección de los Conocimientos Colectivos de los Pueblos Indígenas Vinculados a Recursos Biológicos, N° 27811.</li> <li>• Ley de Protección al Acceso a la Diversidad Biológica Peruana y los Conocimientos Colectivos de los Pueblos Indígenas, N° 28216.</li> <li>• Ley de Titulación de Tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa, N° 26845.</li> </ul>
----------------------------------	--

Fuente: elaboración propia.

## CUADRO 2

### Derechos indígenas reconocidos en el Convenio OIT 169 (1989) y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007)

Área	Dimensión	Ámbito de derechos
<b>Cultura e Identidad</b>	Derechos colectivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trabajar y vivir en el propio idioma.</li> <li>• Mantener las propias instituciones y sistemas de toma de decisiones (ley consuetudinaria).</li> </ul>
	Libre determinación y autonomía	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mantener las costumbres e instituciones en asuntos sociales, económicos y culturales.</li> <li>• Autogobierno en asuntos internos y locales.</li> <li>• Definir las propias prioridades de desarrollo económico, social y cultural.</li> </ul>
<b>Político – económico</b>	Participación en decisiones económicas y asuntos que les afecten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ser consultado ante una medida que les afecte (ILO 169) y dar consentimiento (ONU 2007).</li> <li>• Participar en el uso, manejo y conservación de los recursos naturales.</li> </ul>
	Participación en asuntos públicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participar en la vida económica, social, política y cultural del Estado.</li> <li>• Representación política.</li> </ul>
	Tierra y territorio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconocimiento del derecho a la propiedad (individual y colectiva) sobre la tierra ocupada ancestralmente.</li> <li>• Reparación a través de restitución o compensación justa.</li> </ul>
	Recursos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uso y propiedad de los recursos naturales existentes en las tierras.</li> </ul>
<b>Social</b>	Pobreza	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas de acción afirmativa para superar discriminación y exclusión histórica.</li> </ul>

Fuente: Robles (2009: 18).

## 2.2 Pueblos indígenas

El Perú es considerado el tercer país con población indígena de América Latina, solo superado por Bolivia y Guatemala (Cepal 2007). Si bien se ha realizado esfuerzos muy importantes para ampliar la disponibilidad

de información estadística oficial sobre la población indígena –como, por ejemplo, el II Censo de Comunidades Indígenas Amazónicas (2007)–, la subestimación de su magnitud constituye un riesgo para la elaboración de políticas públicas basadas en evidencia. En la actualidad, las encuestas sociales emplean dos indica-

dores para identificar a la población indígena: lengua materna y autoidentificación étnica. En el caso la lengua materna, solo se consideran tres categorías: “quechua”, “aimara” y “otra lengua nativa”. En el caso de la autoidentificación, se utilizan “quechua”, “aimara” o “de la Amazonía” como categorías étnico-raciales<sup>5</sup>. De acuerdo a las estadísticas oficiales más recientes, la magnitud de la población indígena ascendería a:

- 3.919.314 personas mayores de 5 años de edad, identificadas a partir de su lengua materna, de las cuales 83% son quechuas, 11% son aimaras y 6% son indígenas amazónicos. Esta cifra equivale a 16% del total de la población en dicho rango de edad (Censo Nacional, 2007).
- 36,7% de los jefes de hogar se autoidentifican como indígenas, cifra que se reduce a 27,9% si se utiliza el criterio de lengua materna (Enaho, 2009).
- El II Censo de Comunidades Indígenas Amazónicas (2007) empadronó a 332.975 ciudadanos residentes en 1.786 comunidades indígenas ubicadas en 11 departamentos del noreste del país. Las mayores concentraciones de población indígena amazónica están en Loreto (31,8%), Junín (22,1%) y Amazonas (15,6%). Asimismo, se identificaron 51 etnias pertenecientes a 13 familias lingüísticas. Los grupos étnicos con mayor población son los Asháninka (26,6 %) y los Aguaruna (16,6%), mientras que las familias lingüísticas con mayor población son Arahauca y Jíbaro<sup>6</sup>. Cabe señalar que este censo no cubrió el total de las etnias amazónicas y que enfrentó importantes dificultades en el registro por las distancias.

Uno de los principales desafíos de política que enfrenta el próximo gobierno es responder de manera clara y coherente a las problemáticas de pobreza, exclusión y vulnerabilidad que enfrentan los pueblos indígenas.

A pesar de la gravedad de estos problemas, los pueblos indígenas no han ocupado un lugar importante en las políticas públicas como sujetos de derechos. Por ejemplo, el Perú no cuenta con una tradición de planificación que incorpore la dimensión étnica de la pobreza, la cual tiende a ser invisibilizada en las categorías “pobre” y “pobre extremo”.

**Pobreza:** a pesar de los niveles de crecimiento sostenido que han caracterizado a la economía peruana en los últimos años, el patrón de reducción de pobreza revela una gran heterogeneidad. Las mejoras han incidido en áreas urbanas y periurbanas, mientras que la pobreza más aguda se ha concentrado en las zonas rurales, donde habitan dos de cada tres pobres extremos (Banco Mundial 2008). Aproximadamente 61% de la población indígena reside en zonas rurales (INEI 2008). La incidencia de pobreza total en la población indígena es casi el doble que la registrada entre la población no indígena. El 77% de las comunidades que agrupan a la población indígena andina y amazónica están ubicadas en los departamentos más pobres del país (Oxfam 2009). Sin embargo, la pobreza no afecta de igual manera a los pueblos indígenas, existen brechas interétnicas que merecen especial atención en el diseño de las políticas. En términos generales, los pueblos indígenas amazónicos enfrentan una incidencia mayor de pobreza y de necesidades básicas insatisfechas que la población quechua y aimara. Sin embargo, esta situación ha tendido a pasar desapercibida porque las poblaciones quechua y aimara son proporcionalmente mayoritarias. De acuerdo a Vásquez *et al.* (2008), la incidencia de pobreza extrema asciende a 46,96% para el caso de la población indígena amazónica (identificada por la categoría “nativo”), mientras que dicha cifra se reduce a 32,05% para el caso de la población quechua y a 25,86% para la población aimara. El mismo estudio evidencia la mayor incidencia de necesidades básicas insatisfechas entre los pueblos indígenas amazónicos. Asimismo, un estudio de Oxfam (2009) revela que 74%

5/ Sulmont (2010) explora los problemas metodológicos, teóricos y políticos asociados a la cuantificación de los pueblos indígenas. A partir de un análisis de la Enaho 2009, evidencia que usar la lengua materna como indicador subestima la población indígena en 12,1%, mientras que usar el indicador de autoidentificación con categorías étnico-raciales reduce la subestimación a 3,3%.

6/ Se califica a un grupo humano como “étnico” cuando sus miembros se definen como diferentes de los demás a partir de su lengua, experiencia histórica, pertenencia a un territorio, y además comparten creencias, valores y costumbres (Barth 1969).

**TABLA 1****Pobreza monetaria según lengua materna (2007)**

	Quechua	Aimara	Nativo	Hispanohablante
Pobre extremo	32,05%	25,86%	46,96%	8,65%
Pobre no extremo	30,35%	31,72%	32,92%	23,66%
No pobre	37,60%	42,42%	20,12%	67,69%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

**Porcentaje de la población con necesidades básicas insatisfechas según lengua materna (2007)**

	Quechua	Aimara	Nativo	Hispanohablante
Vivienda inadecuada	21,57%	6,48%	24,90%	14,32%
Hogares con hacinamiento	10,31%	8,00%	48,21%	8,51%
Hogar sin servicios higiénicos	36,36%	26,45%	49,63%	17,43%
Hogar con niños sin asistencia escolar	10,25%	6,53%	26,84%	8,77%
Vivienda con alta dependencia económica	1,23%	0,24%	3,89%	0,76%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Vásquez *et al.* (2008).

de la población de la selva rural vive en pobreza y más de la mitad, en pobreza extrema. Esta situación tiene implicancias muy serias para las políticas de superación de pobreza, las cuales han tendido a priorizar las áreas rurales de la Sierra. El rostro de la pobreza en el Perú es cada vez más indígena y amazónico.

**Exclusión:** la situación de pobreza material que enfrentan los pueblos indígenas se agudiza por la exclusión histórica y estructural que limita el ejercicio de sus derechos ciudadanos y su participación plena en la vida nacional. Los pueblos indígenas han sido invisibles en las prioridades del Estado durante la mayor parte de la historia republicana, y han primado políticas de corte asimilacionista (Barclay *et al.* 1991). En el caso de la Amazonía peruana, la generación de políticas públicas ha estado fuertemente influenciada por su concepción como espacio por ser colonizado y explotado, y se ha realizado pocos esfuerzos por plantear políticas integrales de desarrollo regional que incorporen las expectativas de progreso de sus habitantes, en especial los pueblos indígenas (Calderón 2000).

Una de las dimensiones más evidentes de la exclusión que afecta a los pueblos indígenas es la falta de acceso a servicios públicos elementales para el desarrollo humano, lo cual constituye una fuerte restricción

para la realización de sus derechos fundamentales. Si bien las distancias y la dispersión poblacional presentan desafíos muy importantes para la provisión de servicios en zonas indígenas, también es cierto que no ha existido suficiente voluntad política para identificar soluciones innovadoras que permitan cerrar las brechas de cobertura y calidad que afectan a esta población. El Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009 (PNUD 2010) evidencia un notable déficit de servicios básicos en zonas con población indígena, particularmente en la Amazonía. Esto lo hace a través del Índice de Densidad del Estado (IDE), instrumento que mide la presencia del Estado en el territorio a través de una canasta básica de servicios que forman un "piso mínimo" para el desarrollo humano: identidad, salud, educación, electrificación, agua y saneamiento. Al construirse sobre indicadores de provisión, el IDE se focaliza en el momento de entrega de los servicios seleccionados y su recepción efectiva por parte de las personas; es decir, el punto de encuentro entre la oferta del Estado y la demanda de los ciudadanos. Este es un aspecto clave para los pueblos indígenas, toda vez que la recepción efectiva del servicio no solo depende de su acceso, sino de su accesibilidad y pertinencia cultural. Es aquí donde el enfoque de interculturalidad puede contribuir a innovar los modelos de prestación de servicios; por ejemplo, mejorando el diseño de las

**TABLA 2**

Comparación del Índice de Desarrollo Humano y del Índice de Densidad del Estado en departamentos y provincias con importante presencia indígena<sup>7</sup>

Departamentos y selección de provincias	Índice de Desarrollo Humano (IDE)		Índice de Densidad del Estado (IDH)	
	IDH	Ranking	IDE	Ranking
<b>AMAZONAS</b>	<b>0,5736</b>	<b>18</b>	<b>0,5284</b>	<b>23</b>
Condorcanqui	0,5268	172	0,3040	195
Bagua	0,5876	74	0,5684	76
<b>AYACUCHO</b>	<b>0,5617</b>	<b>21</b>	<b>0,5887</b>	<b>15</b>
La Mar	0,5368	163	0,4031	182
<b>CUSCO</b>	<b>0,5796</b>	<b>17</b>	<b>0,6406</b>	<b>12</b>
Chumbivilcas	0,5253	175	0,4284	175
<b>HUANCAVELICA</b>	<b>0,5393</b>	<b>24</b>	<b>0,5151</b>	<b>24</b>
Churcampa	0,5252	176	0,4754	145
<b>LORETO</b>	<b>0,5893</b>	<b>15</b>	<b>0,5329</b>	<b>20</b>
Datem del Maraón	0,5160	186	0,3065	194
<b>PUNO</b>	<b>0,5611</b>	<b>22</b>	<b>0,5824</b>	<b>17</b>
San Antonio de Putina	0,5441	146	0,4502	165
<b>UCAYALI</b>	<b>0,6022</b>	<b>10</b>	<b>0,5738</b>	<b>19</b>
Atalaya	0,5033	193	0,3761	186

Fuente: elaboración propia a partir del Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009 (PNUD 2010).

intervenciones para responder a las dimensiones específicas de exclusión y vulnerabilidad que afectan a los pueblos indígenas.

La exclusión que enfrentan los pueblos indígenas también se refleja en su limitado acceso al sistema de justicia. Un punto crítico para ello es contar con documento de identidad, el cual es indispensable para ejercer el derecho a la ciudadanía<sup>8</sup>. Las provincias con mayores tasas de indocumentación –partida de nacimiento y DNI– son aquellas donde existe una

importante población indígena (PNUD 2010; Cuenca y Díaz 2010; Arroyo 2010)<sup>9</sup>. Por otro lado, existen barreras culturales que limitan su acceso al sistema de justicia, como, por ejemplo, el elevado uso de tecnicismos por parte de los operadores de justicia, la falta de recursos humanos (conciliadores y árbitros) con conocimiento sobre lenguas nativas y mecanismos de justicia tradicional. Existen otras dimensiones sociales, económicas y culturales en las que se refleja la exclusión que enfrentan los pueblos indígenas, como, por ejemplo, su limitado acceso al mercado, a canales de

7/ El valor máximo del IDE e IDH es 1,00. Los departamentos con IDE más alto son Lima, Arequipa y Tacna, con índices entre 0,877 y 0,826. El *ranking* departamental va de 1 a 24; Lima ocupa el primer lugar y Huancavelica, el último. El *ranking* provincial va de 1 a 195.

8/ Además de las barreras económicas que impiden el acceso al circuito de la documentación, existen barreras socioculturales vinculadas al trato que los registradores brindan a los pobladores indígenas; por ejemplo, impedir el registro de nombres nativos. Arroyo (2010) profundiza sobre esta problemática en un estudio sobre los conflictos interculturales en los servicios de documentación.

9/ El Informe de Desarrollo Humano 2009 incluye un *ranking* de las veinte provincias con mayor tasa de indocumentación. Los cinco primeros lugares los ocupan Datem del Maraón (Loreto), Atalaya (Ucayali), Condorcanqui (Amazonas), Loreto (Loreto) y Ucayali (Loreto) (PNUD 2010: 67. Parte I: Las brechas en el territorio).

representación política, a la tecnología de la comunicación, entre otros.

Es fundamental que los hacedores de política consideren que la exclusión afecta de manera diferenciada a los pueblos indígenas. En particular, se requiere de medidas específicas para responder a las brechas de género y generacionales. Desde el enfoque de género, destacan las “desigualdades cruzadas” que afectan el acceso a servicios, recursos y representación política de las mujeres indígenas. Por ejemplo, 28,1% de la población indígena femenina es analfabeta, y existen pueblos donde dicha tasa se incrementa hasta 59%. Asimismo, 18,1% de las mujeres indígenas no tienen acceso al DNI, frente a 12,25% de los hombres indígenas (INEI-MMR 2010). En cuanto a las brechas

generacionales, destaca la situación de la niñez indígena, la cual es preciso atender para romper la transmisión intergeneracional de la pobreza (Benavides *et al.* 2010). Por ejemplo, de acuerdo con Vásquez *et al.* (2008), uno de cada tres niños indígenas no asiste a la escuela, y son las niñas quienes menor acceso tienen al sistema educativo. Asimismo, los mayores niveles de inasistencia se dan en la población escolar amazónica (26,84%) y quechuhablantes (10,25%). Por otro lado, de los 296.273 niños, niñas y adolescentes sin partida de nacimiento que existen en el Perú, 80.095 se concentran en la selva rural, se ubican entre los 0 y 5 años de edad y tienen como lengua materna un idioma originario. Loreto y Ucayali son las regiones que presentan mayor incidencia de indocumentación en población menor de 18 años (Cuenca y Díaz 2010).

### VIÑETA 3

#### La agenda social pendiente en la Amazonía

El II Censo de Comunidades Nativas Amazónicas (2007) evidencia los importantes vacíos en oferta de servicios básicos que afecta a la población indígena amazónica, lo cual agrava su condición de exclusión y vulnerabilidad. A continuación, se presentan algunos datos ilustrativos:

#### Salud:

- Más de la mitad de las comunidades indígenas amazónicas no cuentan con ningún establecimiento de salud (59,1%).
- De las comunidades que sí cuentan con establecimientos de salud de algún tipo, solo 10,9% cuentan con un centro de salud y posta. La mayoría de comunidades solo cuentan con servicio de botiquín (45,4%) o puesto de salud (42,3%).
- Cerca de la mitad de la población indígena amazónica no cuenta con ningún seguro de salud (46,5%).

#### Educación:

- 14,1% de comunidades indígenas amazónicas –de un total de 1.786 que fueron censadas– no cuentan con centros educativos.
- Cerca de 20% de la población indígena mayor de 15 años se encuentra en condición de analfabetismo. Los grupos étnicos que presentan las tasas de analfabetismo más altas son Urarina (48,8%), Yaminahua (48,2%) y Asháninka (41,6%).
- Menos de 30% de la población indígena amazónica mayor de 15 años ha alcanzado algún grado de educación secundaria.
- Menos de la mitad (47,3%) de la población indígena amazónica mayor de 15 años alcanzó algún grado de educación primaria,
- Del total de docentes de los centros educativos en las comunidades indígenas amazónicas, más de un tercio (33,4%) no hablan la lengua materna de sus alumnos.

#### Acceso a agua y servicios higiénicos:

- Solo 5,5% de las viviendas en las comunidades indígenas amazónicas cuentan con servicios de agua por red pública.
- Más de un tercio de las viviendas no tienen servicio higiénico (36,6%).

Fuente: INEI (2008).



**Vulnerabilidad:** este concepto se refiere a la menor capacidad de respuesta que tienen los individuos o grupos frente a riesgos, *shocks* o situaciones estructurales, que pueden conducir a un deterioro importante en las condiciones de la vida de las personas. Dicha capacidad de respuesta está determinada por los activos y los recursos con los que se cuenta, así como por la estructura de oportunidades a la cual se tiene acceso. Si bien los pueblos indígenas cuentan con importantes activos de capital social (identidad, saberes, vínculos comunitarios) y capital físico (tierra), han sido afectados por la desposesión histórica de sus territorios y recursos naturales, cuentan con limitado acceso a los sistemas de formación de capital humano (especialmente salud y educación) y enfrentan discriminación en el mercado laboral (Robles 2009). Cabe destacar que la estructura de vulnerabilidades de los pueblos indígenas en nuestro país es muy sensible a problemáticas como el narcotráfico, la trata de niños y mujeres, la tala y la minería ilegal, la migración interna, la expansión de las industrias extractivas y el cambio climático. Asimismo, existen vulnerabilidades específicas a ciertos pueblos indígenas que tienden a ser invisibilizadas en las respuestas de política. Por ejemplo, la incidencia de hepatitis B, que ha generado una emergencia sanitaria en las comunidades Kandozi y Shapras de la Región Loreto, grave situación que no ha sido atendida con la urgencia que amerita.

Mención especial merecen los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial (Piaci)<sup>10</sup>. El Perú es el segundo país de América Latina con mayor presencia de estas poblaciones, y se ha identificado siete pueblos en Cusco, Madre de Dios y Ucayali. Los Piaci mantienen sus patrones tradicionales de organización y subsistencia, y están conformados por pequeños grupos nómadas y seminómadas dedicados a la caza, pesca, recolección y, en menor medida, a la horticultura. Los pueblos indígenas en aislamiento no desarrollan relaciones con la sociedad mayor como consecuencia de experiencias negativas de contacto

previo, mientras que los pueblos en contacto inicial mantienen vínculos esporádicos con otras comunidades indígenas y población no indígena. Estas poblaciones son especialmente vulnerables a enfermedades y epidemias originadas por agentes externos, y ven amenazada su supervivencia por la explotación de los recursos naturales en las zonas donde habitan (Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano [Indepa] 2010; Ministerio de Salud [Minsa] 2010).

### 2.3 Grupos afrodescendientes

En los últimos años, la problemática de los grupos afrodescendientes ha adquirido mayor visibilidad en la agenda pública, generalmente vinculada a iniciativas de lucha contra la discriminación y el racismo. A diferencia de los pueblos indígenas, los afrodescendientes no cuentan con una lengua distintiva, su patrón de residencia predominante es costero urbano-marginal y sus organizaciones representativas han tenido menor protagonismo político que sus contrapartes indígenas. La información oficial disponible sobre la magnitud y las características socioeconómicas de esta población es sumamente limitada y requiere ser ampliada para informar el diseño de políticas. De acuerdo con datos oficiales, los grupos afrodescendientes representarían 1% de la población nacional (Enaho, 2001). Asimismo, se ha identificado 106 centros poblados con población afrodescendiente, 89 ubicados en la costa sur y 17, en la costa norte (INEI 2002).

Los grupos afrodescendientes presentan bajas tasas de culminación de la secundaria y tienen acceso muy limitado a la educación superior, lo cual genera importantes implicancias para el diseño de políticas de juventud (Aramburú y Correa 2004; Comisión Nacional de la Juventud 2006). En cuanto a la salud, esta población presenta una mayor morbilidad asociada a la presencia de enfermedades crónicas, en especial cardiovasculares. Asimismo, casi 40% de los afrodescendientes se

10/ Se ha identificado siete pueblos en situación de aislamiento voluntario y contacto inicial, los cuales habitan en las zonas más alejadas y ricas en recursos naturales de nuestra Amazonía: Kugapakori-Machiguenga, Mashco-Piro/Iñapari, Chitonahua, Morunahua, Maxonahua, Pisabo y Nahua-Yura. El Estado ha promulgado la Ley 28736 para su protección y ha creado reservas territoriales para garantizar sus derechos fundamentales a la vida, salud y acceso a los recursos naturales que les permitan su supervivencia.

encuentran fuera de la población económicamente activa (Valdivia *et al.* 2007). Finalmente, el reconocimiento de la problemática y de los derechos culturales de los grupos afrodescendientes es menor que en el caso de los pueblos indígenas, y también es limitado su acceso a espacios de representación política.

## 2.4 Avances logrados en materia de interculturalidad a nivel sectorial

Los avances logrados a nivel normativo por el Estado peruano no se han traducido en políticas interculturales claras y coherentes. Si bien han existido esfuerzos importantes a nivel sectorial por incorporar el enfoque intercultural en la provisión de servicios, la acción estatal se ha caracterizado por ser de baja escala (proyectos), con limitada vinculación intersectorial, débil fiscalización e importante dependencia al financiamiento de la cooperación internacional para ser implementada y continuada. Si bien la cooperación internacional y las ONG han tenido un rol más activo que el Estado en la promoción de iniciativas de desarrollo interculturales, la mayoría de estos esfuerzos se encuentran dispersos en proyectos que no han logrado “escalar” a nivel de políticas, muchas veces por falta de apertura desde el mismo aparato estatal. Dos sectores destacan por los esfuerzos realizados por incorporar el enfoque intercultural en la provisión de servicios a la ciudadanía, aunque enfrentan desafíos para mejorar su calidad y pertinencia: educación y salud.

**Educación:** el sector educación cuenta con mayores experiencias en materia de interculturalidad dentro del Estado, las cuales han sido principalmente acumuladas en las tres décadas de implementación del modelo de Educación Intercultural Bilingüe (EIB). Acceder a la educación en su propio idioma es un derecho de los pueblos indígenas y también una estrategia para mejorar su inclusión en el sistema educativo. Sin embargo, más

de un tercio (33,4%) de los docentes de los centros educativos en comunidades indígenas amazónicas no hablan la lengua materna de sus alumnos (INEI 2008). Por otro lado, el modelo EIB enfrenta importantes desafíos vinculados a la calidad del servicio, logro educativo de los alumnos y sostenibilidad. La oferta actual se concentra en la educación primaria, pues existe un déficit de centros educativos y docentes capacitados en EIB: por cada cien alumnos hay menos de un profesor. Asimismo, los alumnos que siguen la EIB muestran limitados avances en su rendimiento académico, especialmente en el desarrollo de sus capacidades lectoras (Vásquez *et al.* 2008). Consecuentemente, es indispensable mejorar la calidad del servicio y fomentar una cultura de evaluación periódica sobre los resultados logrados por la EIB. Asimismo, existen dos importantes desafíos vinculados a la sostenibilidad del modelo EIB: (a) superar el sesgo escolar, lo cual ha limitado el avance en la educación secundaria y superior; (b) diversificar la oferta para ofrecer alternativas educativas interculturales para la población no indígena.

**Salud:** en los últimos años, se ha realizado avances muy importantes en dos dimensiones: (a) creación de normas técnicas y (b) adecuación cultural de los servicios de salud. En cuanto a la primera dimensión, el sector salud cuenta con una estrategia sanitaria para pueblos indígenas, normas para la transversalización del enfoque de género, interculturalidad y derechos en salud, así como con guías de salud *ad hoc* –salud reproductiva con enfoque intercultural; protección, relacionamiento y atención de pueblos indígenas en aislamiento voluntario o contacto inicial–. La implementación de estas normas ha sido limitada por falta de financiamiento, sobre todo para programas de capacitación del personal técnico y promoción de la salud. Asimismo, es preciso profundizar la articulación de la estrategia sanitaria de los pueblos indígenas y de las normas de transversalización de género e interculturalidad, a través de planes de acción que incorporen de manera activa a las direcciones de línea del Minsa<sup>11</sup>. En

11/ Cabe señalar que el Ministerio de Salud ha realizado algunos avances en esta dirección. Por ejemplo, existe una Unidad Técnica Funcional de Género, Interculturalidad y Derechos en Salud articulada a la Dirección de Promoción de la Salud. Con la colaboración de la Organización Panamericana de la Salud y la Organización Mundial de la Salud, dicha unidad ha elaborado el Plan de Acción para la Transversalización de los Enfoques de Género, Interculturalidad y Derechos en Salud 2011-2015, el cual se encuentra en etapa de validación.

cuanto a la segunda dimensión, los esfuerzos se han concentrado en la adecuación cultural de servicios para las gestantes indígenas, como respuesta a la alta tasa de mortalidad materna y embarazo temprano. Para ello, se ha adoptado medidas específicas, como promover el parto vertical y ampliar la oferta de casas de espera, especialmente en la Sierra. Los avances en materia de salud infantil, atención a la tercera edad e incorporación de la medicina tradicional son todavía limitados. Por otro lado, el sistema de salud enfrenta dificultades para encontrar y retener profesio-

sionales que hablen lenguas indígenas, quienes son claves para superar las barreras comunicacionales con los pacientes y para incrementar la confianza de las poblaciones indígenas hacia los servicios de salud. Solo 41% de la población indígena accede a centros, postas de salud o botiquines que respeten sus costumbres e idiosincrasia (Minsa 2010). Es por ello que un punto crucial es introducir contenidos vinculados a la diversidad cultural en la formación del personal de salud, tanto en las universidades como en los institutos técnicos.

### 3. CAMBIOS REQUERIDOS Y RECOMENDACIONES

- **Fortalecer el marco institucional existente:** es indispensable optimizar las capacidades técnicas e incrementar la legitimidad política de las instituciones públicas vinculadas a la interculturalidad, priorizando al Ministerio de Cultura, al Viceministerio de Interculturalidad y al Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (Indepa). Asimismo, es necesario establecer una rectoría clara en materia de interculturalidad, que promueva sinergias intersectoriales y fiscalice los avances del Estado en la materia. Dicha instancia rectora no deberá concentrar el enfoque intercultural en un solo sector, sino más bien hacer esfuerzos sostenidos para promoverlo dentro del Estado, dado su carácter transversal.
- **Generar instrumentos técnicos interculturales:** uno de los principales cuellos de botella que enfrentan los tomadores de decisiones es la escasez de metodologías e instrumentos que permitan

“aterrizar” el enfoque intercultural en el diseño, implementación y evaluación de políticas, así como su vinculación con otros enfoques transversales centrales para el desarrollo humano (género, generacional, entre otros). Es por ello indispensable que la institución pública que asuma la rectoría en materia de interculturalidad, no solo tenga una orientación política sino también un perfil técnico que posibilite su interlocución con otros sectores del Estado y la generación de propuestas sólidas y viables.

- **Énfasis en servicios y derechos:** priorizar la implementación del enfoque intercultural para mejorar la provisión de los servicios y programas públicos dirigidos a las poblaciones indígenas y grupos afrodescendientes, con el fin de reducir brechas de acceso y calidad, así como elaborar políticas que tomen en cuenta las condiciones particulares de exclusión y vulnerabilidad que los afectan.

### 4. ANÁLISIS DE LAS OPCIONES DE POLÍTICA

El cuadro 3 presenta las opciones de política vinculadas con el enfoque intercultural, señalando sus características principales, ventajas y desventajas.

En general, se puede distinguir dos grupos de políticas:

**Tipo A. Políticas étnicamente focalizadas,** las cuales han estado principalmente dirigidas a la población indígena y, en menor medida, a los grupos afrodescendientes.

**Tipo B. Políticas no étnicamente focalizadas,** en las cuales se puede distinguir dos variantes:

- **Variante 1:** Políticas sociales que incluyen a población indígena o afrodescendiente mediante focalización, generalmente orientada por criterios de pobreza.
- **Variante 2:** Políticas para promover la diversidad cultural y la ciudadanía multicultural, dirigidas a la sociedad en general.

**CUADRO 3**  
Opciones de política vinculadas a la interculturalidad

Tipo	Características	Ventajas	Desventajas	Ejemplos
Tipo A: Políticas étnicamente focalizadas	Principalmente dirigidas a la población indígena y, en menor medida, a los grupos afrodescendientes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayor pertinencia cultural de las intervenciones.</li> <li>• Brindan trato preferencial a grupos históricamente excluidos.</li> <li>• Generan espacios de fortalecimiento para las organizaciones representativas y liderazgos étnicos.</li> <li>• Mayor sintonía con la agenda de los derechos de las minorías étnicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implica generar una oferta diferenciada en el diseño e implementación.</li> <li>• Sesgo rural e indigenista.</li> <li>• Podrían generar tensiones en contextos multiétnicos donde conviven poblaciones con similares niveles de pobreza.</li> <li>• Pueden promover una visión “grupista” de lo étnico (Brubaker 2004).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educación Intercultural Bilingüe</li> <li>• Salud intercultural</li> <li>• Programas de etnodesarrollo o desarrollo con identidad</li> <li>• Conservación ambiental</li> <li>• Acción afirmativa</li> </ul>
Tipo B: Políticas no étnicamente focalizadas	Variante 1: Políticas sociales. La población indígena o afrodescendiente es incluida como beneficiaria vía focalización, generalmente orientada por criterios de pobreza.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orientadas por el principio de equidad: igualdad de oportunidades independientemente de factores socioeconómicos y culturales.</li> <li>• Oferta estandarizada en el diseño e implementación facilita réplica y escalamiento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abordan a los pobres como categoría general. No suelen considerar las vulnerabilidades específicas que afectan a las minorías étnicas.</li> <li>• Menor pertinencia cultural de las intervenciones.</li> <li>• Mayor oferta de políticas protectoras (reducción de pobreza) que promotoras (generadoras de capacidades) o habilitadoras (acceso a oportunidades económicas).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas de asistencia alimentaria</li> <li>• Estrategia Crecer</li> <li>• Programa Juntos</li> <li>• Fondos de Inversión Social</li> <li>• Acción afirmativa</li> </ul>
	Variante 2: Políticas para promover la diversidad cultural y la ciudadanía multicultural, dirigidas a la sociedad en general.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Colocan a la sociedad en general como público objetivo de las políticas interculturales.</li> <li>• Con potencial para generar competencias interculturales en la convivencia cotidiana.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayor énfasis en la celebración de la diversidad cultural como folclore (pasacalles, ferias, etc.).</li> <li>• Muchas veces asumen que las diferencias culturales son estáticas y que las identidades son únicas, ignorando el proceso político detrás de su construcción.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Iniciativas contra la discriminación y el racismo</li> <li>• Políticas lingüísticas</li> <li>• Políticas culturales</li> <li>• Iniciativas de cultura y desarrollo</li> </ul>

Fuente: elaboración propia a partir de Robles (2009).

## 5. UNA AGENDA AL 2016: PROPUESTAS DE POLÍTICA

### 5.1 Racionalidad

Dado el carácter multidimensional de la problemática asociada a la interculturalidad, se requieren acciones intersectoriales que vinculen a los tres niveles de gobierno: local, regional y central. Consecuentemente, no es posible ni deseable contar con un único curso de acción, sino más bien con un *mix* de políticas. Este documento propone una agenda al 2016 conformada por siete propuestas de política elaboradas a partir de las siguientes consideraciones:

- Optimizar el marco institucional y la oferta programática existente vinculada a la interculturalidad, priorizando:

a) La mejora de las capacidades de gestión intercultural dentro del aparato estatal, etapa clave para brindar sostenibilidad a un mejor y mayor diálogo entre el Estado y la ciudadanía.

b) Incentivar la aplicación del enfoque intercultural para mejorar la provisión de servicios y de programas públicos que permitan reducir brechas interétnicas y promover el desarrollo humano.

- Responder a los “cuellos de botella” que limitan el avance del enfoque intercultural en las políticas públicas: falta de rectoría, dispersión de iniciativas, débil fiscalización e insuficientes instrumentos técnicos.

### 5.2 Agenda al 2016: Objetivos, estrategias y resultados esperados

#### CUADRO 4

#### Objetivos, estrategias y resultados

Objetivo específico	Estrategias (propuestas de política)	Resultados esperados al 2016
A. Mejorar las capacidades de gestión intercultural del Estado peruano	1. Fortalecimiento institucional del Viceministerio de Interculturalidad (VMI)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El VMI es una institución sólida con capacidad de propuesta técnica y liderazgo en políticas interculturales.</li> <li>• El VMI difunde activamente el enfoque intercultural en otros sectores del Estado, generando instrumentos y herramientas que faciliten su implementación.</li> </ul>
	2. Relanzamiento del Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (Indepa)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Indepa cumple un rol activo en la defensa de los intereses y derechos de los pueblos indígenas y grupos afrodescendientes.</li> <li>• El Indepa contribuye de manera efectiva en el diseño de políticas <i>ad hoc</i> para su población objetivo a nivel central y regional.</li> <li>• El Indepa, con mejores capacidades de interlocución con las organizaciones representativas étnicas, logra establecer relaciones de respeto mutuo y confianza.</li> </ul>
	3. Programa de Formación de Alto Nivel en Diversidad Cultural y Políticas Públicas, dirigido a tomadores de decisiones del sector público	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tomadores de decisiones de sectores priorizados más sensibles hacia la diversidad cultural en el diseño e implementación de políticas públicas.</li> <li>• Aumenta la apertura hacia el enfoque intercultural dentro del aparato público.</li> </ul>

Objetivo específico	Estrategias (propuestas de política)	Resultados esperados al 2016
	4. Programa Nacional de Formación en Gerencia Pública y Acceso al Servicio Civil para profesionales indígenas y afrodescendientes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se generan canales de acceso competitivos al servicio civil para profesionales indígenas y afrodescendientes, como política de acción afirmativa del Estado.</li> <li>• Se incrementa la participación de ciudadanos indígenas y afrodescendientes en espacios de toma de decisiones a nivel regional.</li> </ul>
B. Garantizar la articulación intersectorial y la implementación del enfoque intercultural en las políticas públicas pertinentes	5. Creación del Sistema Funcional "Interculturalidad y Políticas Públicas" (SFIP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SFIP creado y operativo.</li> <li>• Se establece una rectoría clara en materia de interculturalidad a través del Ministerio de Cultura</li> <li>• SFIP monitorea de manera regular la implementación del enfoque intercultural en los planes y políticas de Estado donde ha sido priorizado.</li> </ul>
	6. Elaboración de Plan Nacional para Pueblos Indígenas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan finalizado en el segundo año de gobierno.</li> <li>• El Estado peruano cuenta con lineamientos y prioridades que orientan el diseño e implementación de políticas dirigidas a los pueblos indígenas.</li> <li>• Se establece un sistema de monitoreo y evaluación por resultados para evaluar los avances realizados por diferentes sectores.</li> </ul>
C. Incentivar la aplicación del enfoque intercultural para mejorar la provisión de servicios y programas públicos	7. Creación de un Fondo de Promoción para la Innovación en Políticas Públicas que priorice la aplicación del enfoque intercultural	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Al menos tres convocatorias públicas realizadas en el período 2011-2016.</li> <li>• Al menos diez soluciones de política han sido generadas gracias al fondo y están siendo implementadas por el gobierno (central, regional o local).</li> </ul>

### ■ Propuesta 1: Fortalecimiento institucional del Viceministerio de Interculturalidad (VMI)

El Viceministerio de Interculturalidad (VMI) es parte de la estructura orgánica básica del Ministerio de Cultura. Es la autoridad pública en asuntos de interculturalidad e inclusión de las poblaciones originarias. Entre sus funciones establecidas por ley, se encuentran:

- Promover y garantizar el sentido de la igualdad social y respeto a los pueblos en el marco del Convenio 169 y de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
- Formular políticas de inclusión de las diversas expresiones culturales y generar mecanismos para difundir la práctica intercultural en el conjunto de la sociedad.

- Promover mecanismos para evitar cualquier tipo de exclusión o discriminación de los pueblos del país.
- Coordinar, orientar y supervisar las actividades de los organismos públicos vinculadas a la promoción, reconocimiento y valoración de la diversidad cultural.

Al ser parte de un ministerio de reciente creación, el VMI se encuentra en pleno proceso de organización interna y de captación de recursos humanos. Contar con un VMI eficiente, proactivo y con capacidad técnica es un punto crítico para avanzar en la generación y adaptación de esquemas de política que consideren la diversidad cultural del país. La lógica de fortalecer el VMI no busca concentrar el enfoque intercultural en un solo sector, sino más bien generar un nodo especializado dentro del Estado peruano. La visión que debe

## CUADRO 5

### Estrategia de fortalecimiento de capacidades del VMI al 2016

Dimensiones	Líneas de trabajo prioritarias
Recursos humanos	<ul style="list-style-type: none"><li>• Dotar al VMI de recursos humanos de primer nivel formados en gestión pública, diversidad cultural e interculturalidad. Es clave que estos profesionales tengan capacidad de interlocución con otras instancias técnicas y políticas del Estado, en especial aquellas vinculadas al presupuesto público, gestión de conflictos, medio ambiente y políticas sociales.</li><li>• Asistencia técnica focalizada a través de brigadas temáticas. Por ejemplo: adaptación intercultural de los servicios públicos, conflictos socioambientales, políticas sociales, medio ambiente, patrimonio cultural.</li></ul>
Competencias técnicas	<ul style="list-style-type: none"><li>• Elaboración de metodologías e instrumentos para incorporar el enfoque intercultural en políticas y programas públicos.</li><li>• Diseño de guías y protocolos para la aplicación del enfoque intercultural en aquellos sectores donde es necesario promoverlo (Energía y Minas, Ambiente, Justicia, etc.)</li><li>• Elaboración de propuestas técnicas específicas para su promoción por el sector cultura. Por ejemplo: censos indígenas, titulación de territorios, políticas lingüísticas, políticas de lucha contra la discriminación y el racismo.</li><li>• Promover el <i>benchmarking</i> de experiencias internacionales exitosas. Países como Canadá, España, México, Brasil y Ecuador han acumulado experiencias en el diseño e implementación de políticas interculturales y de reconocimiento a la diversidad cultural que pueden ser relevantes para el caso peruano.</li></ul>

orientar esta reforma es convertir al VMI en una instancia de alto nivel con capacidad de generación de políticas, instrumentos y herramientas que faciliten la implementación del enfoque intercultural en las políticas públicas. Para ello, el VMI deberá tener la capacidad de responder a la demanda de soluciones técnicas que se originen en otros sectores, en especial en aquellos menos familiarizados con el enfoque intercultural pero donde su aplicación resulta indispensable (Energía y Minas, Ambiente, Agricultura, Justicia).

#### ● Implementación: estrategias y alianzas

Los esfuerzos de fortalecimiento del VMI deben centrarse en dos dimensiones: dotación de recursos humanos y generación de competencias técnicas. El cuadro a continuación detalla las líneas de trabajo prioritarias:

La estrategia de fortalecimiento de capacidades del VMI deberá contar con el respaldo político de la Presidencia del Consejo de Ministros y con la asesoría técnica de la Autoridad Nacional del Servicio Público (Servir). Asimismo, la orientación técnica del VMI deberá ser recogida por su reglamento y manual de

operaciones y funciones. Es muy importante que la incorporación de nuevos cuadros profesionales sea competitiva y que esté vinculada a la carrera pública, toda vez que la alta rotación de personal supone un riesgo para la acumulación de aprendizajes dentro de la institución. Por otro lado, la cooperación internacional resulta un aliado fundamental para la conformación de las brigadas técnicas especializadas, pues puede facilitar la incorporación de expertos internacionales. Finalmente, la estrategia de fortalecimiento institucional del VMI deberá incorporar aprendizajes intersectoriales, en especial los provenientes de los sectores con mayor trayectoria en la implementación del enfoque intercultural (Educación y Salud).

#### ■ Propuesta 2: Relanzamiento del Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (Indepa)

Los trágicos sucesos de Bagua (5 de junio de 2009) evidenciaron la falta de una entidad rectora fuerte, representativa y activa en materia indígena. El Indepa, organismo público creado para cumplir dicho rol, ha venido experimentado un marcado proceso de debili-

tamiento institucional, a pesar de los intentos de reorganización implementados por los dos últimos gobiernos. Creado en abril del 2005 como un organismo público descentralizado dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros, el Indepa fue luego adscrito al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social y hoy es una unidad ejecutora dependiente del Ministerio de Cultura (Decreto Supremo 001-2010-MC). La ley de creación del Indepa (Ley 28495) lo define como el organismo rector encargado de proponer y supervisar el cumplimiento de las políticas nacionales, así como de coordinar con los gobiernos regionales la ejecución de proyectos y programas dirigidos a la promoción, defensa, investigación y afirmación de los derechos y desarrollo con identidad de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuano. Sin embargo, los avances logrados por el Indepa han sido sumamente limitados. Las acciones del Indepa han estado mayoritariamente concentradas en iniciativas vinculadas a la celebración de la diversidad cultural, que, si bien es una tarea necesaria, no es suficiente para cumplir su misión y para responder a las urgentes necesidades de su población objetivo. Por ejemplo, el Indepa no ha tenido presencia en la generación de propuestas para ampliar la oferta y mejorar la calidad de los programas públicos dirigidos a las minorías étnicas en situación de pobreza, ni para la gestión de conflictos socioambientales. Tampoco ha cumplido un rol activo en la defensa de los derechos e intereses de los pueblos indígenas y grupos afrodescendientes dentro del Estado.

Son varias las razones detrás de la crisis del Indepa, entre las cuales destacamos el insuficiente peso político otorgado por el gobierno central y los gobiernos regionales; la inestabilidad y desorden generados por los continuos cambios en su normatividad, que han implicado que en menos de seis años haya pasado por tres sectores diferentes; los limitados recursos humanos y financieros con los que cuenta la institución, entre otros. Por otro lado, el tránsito de ser un organismo público descentralizado dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros, a una unidad

ejecutora adscrita a un ministerio, ha motivado la revisión de las competencias del Indepa. Existen dos corrientes de opinión al respecto: (a) focalizar la labor del Indepa en la promoción, supervisión y articulación de asuntos étnicos, limitando o eliminando su carácter como unidad ejecutora, dadas las continuas crisis enfrentadas por la institución; (b) mantener vigentes todas las competencias del Indepa reconocidas por su ley de creación, así como su carácter de organismo público ejecutor, ratificado por el Decreto Supremo 034 2008-PCM<sup>12</sup>.

Es urgente revertir la crisis del Indepa, pues se está desaprovechando la oportunidad de contar con un instituto indigenista de alto nivel que contribuya de manera efectiva en la generación de políticas públicas que respondan a las necesidades de las minorías étnicas, que han estado históricamente marginadas de la atención estatal. Asimismo, el actual contexto de conflictos socioambientales refuerza la importancia de contar con una instancia que contribuya a mejorar la relación entre el Estado y los pueblos indígenas, en el marco de la confianza y el respeto mutuo. En la actualidad, el Ministerio de Cultura –a través del Vice-ministerio de Interculturalidad– viene implementando un nuevo proceso de reorganización del Indepa. Si bien es deseable que la próxima administración construya sobre lo avanzado en esta gestión, es necesario introducir cambios cruciales en la orientación y en las funciones del Indepa, siguiendo las siguientes recomendaciones:

- 1) Mantener el rol ejecutor del Indepa y otorgarle mayor peso político dentro del Estado.
- 2) Articular al Indepa con los gobiernos regionales con mayor población indígena o afrodescendiente.
- 3) Crear un Consejo Consultivo del Indepa de carácter colegiado y plural, que garantice la participación de las organizaciones representativas indígenas y afrodescendientes.

12/ La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo – LOPE (Ley 29158) establece que los organismos públicos son entidades desconcentradas del Poder Ejecutivo adscritas a un ministerio y que pueden ser de dos tipos: ejecutoras o especializadas (LOPE, capítulo 1, título IV). El Decreto Supremo 034-2008-PCM clasifica a los organismos públicos en dichas categorías y califica al Indepa como “ejecutor”.



4) Establecer un programa de aprendizaje de pares con los institutos indigenistas más destacados de América Latina.

● **Implementación: estrategias y alianzas**

- **Mantener el rol ejecutor del Indepa y otorgarle mayor peso político dentro del Estado:** consideramos que el rol ejecutor del Indepa no debe perderse en futuros cambios normativos, a pesar de que la institución no ha podido asumirlo de manera real desde su fundación. Restarle el carácter ejecutor al Indepa sería como “cortarle las alas” a una institución que no ha contado con las condiciones básicas para su consolidación, y postergaría una vez más la agenda de derechos de las minorías étnicas en nuestro país. En concreto, un Indepa sin capacidad ejecutora perdería aun más legitimidad frente a las organizaciones representativas étnicas, vería reducido aun más su peso político dentro del Estado y no podría implementar programas de desarrollo *ad hoc* para su población objetivo, en colaboración con los gobiernos regionales, ONG, organismos de cooperación y empresas privadas. Por otro lado, si bien los roles de supervisión, articulación y promoción son fundamentales para cumplir la misión del Indepa, estos pueden terminar resultando simbólicos si la institución no adquiere mayor peso y capacidad de influencia dentro del Estado. Es indispensable que la clase política comprenda que el rol de una institución indigenista como el Indepa no puede limitarse a celebrar manifestaciones culturales, sino que se debe fortalecer sus competencias para la generación de soluciones de política allí donde no llega la acción pública sectorial, así como proponer adecuaciones que mejoren los instrumentos de política que alcanzan a los pueblos indígenas y grupos afrodescendientes. El próximo gobierno deberá revisar las funciones del Indepa y ratificar su carácter ejecutor

mediante decreto supremo en los primeros cien días de gestión.

- **Articular al Indepa con los gobiernos regionales con mayor población indígena:** el Indepa cuenta con cinco oficinas descentralizadas ubicadas en Chíncha, Puno, Iquitos, Huancavelica y Amazonas, creadas en los años 2009 y 2010. Sin embargo, dichas oficinas se encuentran inactivas en la actualidad. Un primer paso es reactivar las oficinas existentes y crear nuevos espacios en regiones con importante presencia indígena, como Cusco y Madre de Dios. Dichas oficinas deben estar articuladas a las Gerencias de Desarrollo Social de los gobiernos regionales y, en lo posible, estar físicamente ubicadas en sus instalaciones<sup>13</sup>. Debe recuperarse el objetivo original de utilizar dichas oficinas como nodos de la oferta pública dirigida a pueblos indígenas o grupos afrodescendientes, articulando programas como Juntos, Pronaa, Foncodes y SIS. Asimismo, estas oficinas deben incluir ventanillas de recepción de denuncias que trabajen de manera articulada con la Defensoría del Pueblo, a través de la Adjuntía de Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas, la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y Gobernabilidad, y el Programa Especial para Pueblos Indígenas.
- **Crear un Consejo Consultivo que garantice la participación de las organizaciones representativas indígenas y afrodescendientes:** el organigrama del Indepa se encuentra en revisión como consecuencia de su actual proceso de reestructuración. Esta situación debe ser vista como una oportunidad para introducir la figura de un Consejo Consultivo que opere como un órgano de consulta y vinculación con la sociedad civil, garantizando la participación de las organizaciones representativas indígenas y afrodescendientes. Dicho consejo debe ser un cuerpo colegiado y plural, el cual deberá cumplir un rol de análisis,

13/ Por ejemplo, la oficina descentralizada de Amazonas (Santa María de Nieva, Provincia de Condorcanqui) operaba en el local del Pronaa.

14/ Fundación Nacional del Indio: <<http://www.funai.gov.br/>>.

15/ Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas: <<http://www.cdi.gob.mx/>>.

opinión y formulación de propuestas. Su composición debe incluir no solo a representantes de las organizaciones indígenas y afrodescendientes, sino también a instituciones académicas y de investigación, instituciones públicas y organismos representativos del sector privado, planteando cuotas de género para la selección de sus miembros. Esta propuesta implica un desafío de doble vía: por el lado del Indepa, es necesario fijar las funciones y alcances del Consejo Consultivo, asegurando que sea un organismo con incidencia en el curso de la institución y que sea convocado con regularidad. Por parte de los miembros convocados, implica evitar que intereses políticos o económicos particulares entrapen el establecimiento de acuerdos.

- **Establecer un programa de aprendizaje de pares con los institutos indigenistas más destacados de América Latina:** instituciones como la Fundación Nacional del Indio – Funai (Brasil)<sup>14</sup> o la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (México)<sup>15</sup> demuestran que es posible establecer institutos indigenistas eficientes de alto nivel técnico si se cuenta con voluntad política, recursos humanos idóneos y suficientes recursos financieros. Estos y otros institutos especializados en asuntos étnicos de América Latina cuentan con experiencias de gestión que pueden informar el proceso de reorganización del Indepa. Asimismo, han desarrollado soluciones de política cuya replicabilidad puede ser evaluada para el caso peruano. En el caso de México, se cuenta con una experiencia en la gestión de fondos regionales indígenas orientados a igualar oportunidades y mejorar las condiciones económicas de la población, la implementación de programas de infraestructura básica y la creación de un sistema de consulta y participación indígena, que incluye metodologías para la identificación de instituciones y agentes representativos, entre otras. En el caso de Brasil, se cuenta con experiencia en el establecimiento de políticas de comunicación institucionales, la gestión de una procuraduría *ad hoc* para asuntos indígenas, tratamiento de pueblos no contactados, conservación de territorios indígenas, etc. Una manera de promover el intercambio de experiencias es establecer un programa de aprendizaje

de pares entre el Indepa e instituciones como las mencionadas. Es importante que los términos de intercambio estén orientados a la generación de esquemas de política de corto, mediano y largo plazo, para pueblos indígenas y grupos afrodescendientes.

### ■ **Propuesta 3: Programa de Formación de Alto Nivel en Diversidad Cultural y Políticas Públicas, dirigido a tomadores de decisiones del sector público**

El Estado peruano necesita desarrollar capacidades para el diálogo intercultural, como un mecanismo para fortalecer la gobernabilidad democrática. En este esfuerzo, no solo es necesario generar instrumentos técnicos específicos, sino hacer un trabajo de sensibilización sobre la utilidad del enfoque intercultural y el valor de la diversidad cultural entre los servidores públicos, especialmente entre los tomadores de decisiones de alto nivel, quienes no suelen ser el público objetivo de este tipo de iniciativas. Habilidades específicas como, por ejemplo, saber transformar un escenario de alta conflictividad social en una oportunidad para plantear políticas públicas que respondan mejor a la diversidad de los pueblos del Perú, requieren de profesionales con conocimientos sobre cultura y etnicidad, así como con apertura al enfoque intercultural. Es por ello que se propone la creación del Programa de Formación de Alto Nivel en Diversidad Cultural y Políticas Públicas, canalizado a través de una diplomatura con valor curricular, solidez académica y una clara orientación aplicada en políticas públicas.

#### ● **Implementación: estrategias y alianzas**

El programa tendrá como público objetivo a tomadores de decisiones de alto nivel en sectores priorizados, empezando por aquellos donde es necesario promover una óptica intercultural en el diseño de políticas: Energía y Minas, Ambiente, Agricultura, Economía y Finanzas, Mujer y Desarrollo Social, Justicia y Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS-PCM). Asimismo, se deberá incluir a funcionarios de alto

nivel de los gobiernos regionales con mayor población indígena o afrodescendiente. Este programa debe ser promovido por la Presidencia del Consejo de Ministros en alianza con universidades y centros de investigación de primer nivel, que garanticen un alto nivel académico. El diseño del programa puede orientarse a partir de la experiencia de los diplomados presenciales y virtuales implementados por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de México (“Diversidad cultural, políticas públicas y derechos de los pueblos originarios”), el cual consta de un diseño modular de diez semanas con seis horas de inversión por alumno y la facilitación mediante un entorno virtual de aprendizaje. Entre los contenidos por tratar, se puede incluir los siguientes:

- Diagnóstico situacional de los pueblos indígenas y grupos afrodescendientes.
- Derechos y políticas de representación de la población indígena y afrodescendiente.
- Características de la organización política y liderazgo indígena.
- Políticas públicas y transversalidad de los enfoques intercultural y de género.

#### ■ **Propuesta 4:** **Programa Nacional de Formación en Gerencia Pública y Acceso al Servicio Civil para profesionales indígenas y afrodescendientes**

Las intervenciones vinculadas a la gobernabilidad desde un enfoque intercultural han tendido a priorizar la formación de liderazgos étnicos y su participación en procesos electorales locales y regionales. Si bien estas intervenciones siguen resultando necesarias, existe un

ámbito vinculado a la participación de las minorías étnicas en los asuntos públicos que no ha sido trabajado en nuestro país: la generación de oportunidades para su incorporación en la tecnocracia del Estado como política de acción afirmativa. Para ello, se propone la creación de un programa de acceso al servicio civil, dirigido a profesionales indígenas y afrodescendientes, que incluya dos etapas: (a) formación básica en gerencia pública; (b) ubicación en plazas de la administración pública mediante concurso, priorizando a los gobiernos regionales con mayor población indígena o afrodescendiente.

#### ● **Implementación: estrategias y alianzas**

En la actualidad, el Estado peruano cuenta con un organismo dedicado a modernizar la función pública a través de la creación del servicio civil: la Autoridad Nacional de Servicio Civil (Servir). Creado en el 2008, Servir viene implementando procesos de selección y fortalecimiento de las capacidades de gerentes, quienes mediante concurso acceden a plazas en la administración pública<sup>16</sup>. Considerando la experiencia acumulada, Servir es la institución más idónea para implementar el programa propuesto.

El programa tendrá como público objetivo a ciudadanos indígenas o afrodescendientes menores de 35 años que cuenten con formación superior, los cuales deberán ser seleccionados mediante concurso público. Los profesionales seleccionados deberán pasar por una primera etapa de fortalecimiento de capacidades en gestión pública, la cual podrá incluir contenidos como el ciclo de políticas, sistemas de contrataciones y adquisiciones, gestión por resultados, entre otros. Quienes aprueben satisfactoriamente la primera etapa de formación podrán competir para acceder a plazas en las gerencias de los gobiernos regionales priorizados.

16/ Hasta agosto del 2010, el cuerpo de gerentes públicos contaba con 82 profesionales; 58 de ellos están asignados a 18 entidades públicas del Gobierno Nacional y de gobiernos regionales. El 55% de los gerentes públicos proviene de otras ciudades distintas a Lima. De los asignados, el 48% ejerce funciones en gobiernos regionales. Información obtenida del portal institucional de Servir: <<http://www.servir.gob.pe>> (enero del 2011).

## ■ Propuesta 5: Creación del Sistema Funcional “Interculturalidad y Políticas Públicas” (SFIP)

Una opción para fortalecer la institucionalidad pública existente en materia de interculturalidad es crear un sistema funcional (SF) especializado en la materia<sup>17</sup>. Los sistemas funcionales tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado (LOPE, Art. 45). La figura del sistema funcional resulta idónea para trabajar temas transversales de relevancia multisectorial como la interculturalidad, en la medida en que promueve la articulación de los esfuerzos realizados en diferentes instancias del Estado y permite un espacio de fiscalización de los avances en los planes y programas sectoriales.

El Ministerio de Cultura está facultado para liderar un sistema funcional sobre interculturalidad como parte de sus competencias exclusivas. Asumir el liderazgo del SF contribuye a fortalecer el peso político y la visibilidad del joven Ministerio de Cultura, el cual necesita mejorar su posicionamiento técnico dentro del Estado para que la agenda de la diversidad cultural sea tomada con mayor seriedad. Asimismo, facilita el cumplimiento de las funciones del MC y VMI, en especial las vinculadas a la coordinación, supervisión, evaluación y fiscalización de las políticas nacionales y planes sectoriales del Estado en materia de cultura.

### ● Implementación: estrategias y alianzas

**Diseño del SFIP:** planteamos que el diseño del SFIP opere a cuatro niveles:

- Un “núcleo básico” central: liderado por el MC y conformado por el Indepa, el Minsa, el Minedu, el Minjus, el Mimdes y la Defensoría del Pueblo.

- Una instancia consultiva integrada por miembros de las organizaciones representativas indígenas y afrodescendientes, expertos de la academia, representantes de la sociedad civil y de la cooperación internacional.
- Instancias regionales en los departamentos con alta concentración de población indígena. Presididas por la Gerencia de Desarrollo Social de los gobiernos regionales e integrada por los representantes de los sectores sociales.
- Capítulos especializados, que pueden incluir, por ejemplo:
  - Servicios públicos y políticas sociales
  - Medio ambiente y recursos naturales
  - Conflictos sociales.

### Funciones del SFIP

a) **Fiscalización:** asegurando el cumplimiento del enfoque intercultural en los planes y políticas donde ha sido priorizado, para lo cual son claves las instituciones responsables de proveer servicios básicos para el desarrollo humano (identidad, salud, educación, justicia y políticas sociales) y aquellas responsables de gestionar conflictos socio-ambientales. Para realizar esta labor de manera efectiva, el SFIP deberá:

- Establecer estándares y criterios básicos para la adecuación intercultural de servicios y programas públicos que permitan mejorar su oferta y pertinencia.
- Evaluar periódicamente los avances realizados por cada sector y por los tres niveles de gobierno.
- Intervenir para garantizar la implementación del enfoque intercultural allí donde haya sido declarado como prioritario.

17/ La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo - LOPE (Ley 29158, Art. 43) define a los sistemas funcionales y administrativos como los “conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos que organizan las actividades de la administración pública que requieran ser realizadas por todas o varias entidades de los Poderes del Estado, los Organismos Constitucionales y los niveles de Gobierno”. Deben ser creados por ley y contar con la opinión favorable del presidente del Consejo de Ministros

b) **Promoción:** el SFIP deberá facilitar la identificación de sinergias, modelos y lecciones aprendidos en los sectores con mayor experiencia en la aplicación del enfoque intercultural, los cuales puedan servir de orientación para otros sectores. Por otro lado, se deberá promover propuestas de complementariedad intersectorial para: (a) garantizar el desarrollo y el acceso a derechos por parte de los pueblos indígenas y grupos afrodescendientes; (b) promover la ciudadanía intercultural a través de la lucha contra la discriminación y el racismo, así como la valoración positiva de la diversidad cultural.

### ■ **Propuesta 6: Elaboración de Plan Nacional sobre Pueblos Indígenas**

El Estado peruano carece de una política clara y coherente referida a los pueblos indígenas, los cuales han ocupado un lugar marginal en las políticas públicas. Si bien los pueblos indígenas se encuentran aludidos en planes sectoriales, no existen lineamientos ni prioridades de acción concertados. Asimismo, las acciones estatales vinculadas a dicho sector de la población se caracterizan por su dispersión, débil articulación y carácter asistencial. La elaboración de un plan nacional sobre pueblos indígenas contribuirá a brindar mayor visibilidad y relevancia política a la problemática indígena, establecer prioridades de acción, definir responsabilidades sectoriales e intergubernamentales, así como establecer consensos. Dicho plan deberá incorporar un sistema de monitoreo y evaluación para evaluar los avances realizados por los diferentes sectores y que facilite una gestión por resultados. Será también clave que el plan incorpore los programas estratégicos en el marco del Presupuesto por Resultados del Ministerio de Economía y Finanzas.

### ● **Implementación: estrategias y alianzas**

Dados el carácter multidimensional de la problemática asociada a los pueblos indígenas y la necesidad de realizar una planificación que no se limite al corto plazo, la conducción de este plan debe ser asumida por una instancia de alcance multisectorial. Proponemos a la Presidencia del Consejo de Ministros como entidad promotora de dicho plan, en alianza con el Indepa y con el Centro de Planificación Estratégica (Ceplan). Sería deseable que este proceso se articule con el “Plan Bicentenario: Perú al 2021”.

Un plan de esta naturaleza debe ser participativo e incorporar de manera activa a las organizaciones representativas indígenas, así como a otros sectores de la sociedad. Sin embargo, es necesario establecer un proceso de consulta eficiente que permita concluir este plan en el segundo año de gobierno. Asimismo, es indispensable que el documento establezca los parámetros presupuestales requeridos para su implementación, pues de otro modo corre el riesgo de convertirse en solo una declaración de buenas intenciones.

### ■ **Propuesta 7: Creación de un Fondo de Promoción para la Innovación en Políticas Públicas que priorice la aplicación del enfoque intercultural<sup>18</sup>**

Las políticas de innovación en el Perú no suelen considerar al Estado como agente innovador *per se*, sino más bien le atribuyen un rol promotor a través de políticas explícitas de fomento en ciencia y tecnología dirigidas a actores fuera de la administración pública (empresas, universidades). Sin embargo, pensar la innovación desde el sector público implica también considerar a las innovaciones de carácter institucional y social que permitan acercar el Estado al ciudadano.

18/ Propuesta basada en el diagnóstico y recomendaciones desarrollados por la autora y Carlos E. Aramburú en “El Estado como agente innovador: oportunidades y desafíos”, capítulo 5 del Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009. “Por una densidad del Estado al servicio de la gente” (Parte 1). Lima: PNUD.

Ampliar la capacidad de innovación del Estado en dichas dimensiones es una necesidad y no un lujo. Si bien existen casos exitosos de innovación dentro del Estado (por ejemplo, programas como Agrorural o Juntos), la mayoría de experiencias innovadoras se caracterizan por estar dispersas y ser de baja escala (proyectos), no están sistematizadas o documentadas y carecen de una institucionalidad y recursos financieros que garanticen su continuidad y escalamiento a programas o políticas. Un paso fundamental para revertir esta situación es que el mismo Estado invierta recursos en la creación de ideas, generando un sistema de incentivos para que funcionarios públicos, academia, centros de investigación y organizaciones de la sociedad civil planteen soluciones de políticas que respondan a los desafíos que enfrenta el país. Esto implica ir más allá de la realización de investigaciones y generación de recomendaciones generales para diseñar esquemas de políticas específicos que respondan a vacíos o refuercen intervenciones existentes. La diversidad cultural del Perú plantea desafíos para la provisión de servicios y programas públicos. Dichos desafíos no se limitan a mejorar el acceso, oportunidad, calidad y costo-beneficio, sino también la pertinencia, apropiación y accesibilidad por parte de los usuarios. Este es un aspecto fundamental para generar una oferta programática más responsiva a las necesidades y demandas ciudadanas, así como para estimular la demanda de servicios por parte de los usuarios.

La aplicación del enfoque intercultural ofrece una oportunidad de innovación social notable para el Estado, la cual no ha sido suficientemente aprovechada hasta el momento. Una de sus aplicaciones más relevantes para las políticas públicas está vinculada a las adecuaciones de programas y servicios públicos para mejorar la

atención de minorías étnicas. Esto implica crear instrumentos para cerrar las brechas de calidad y acceso a la red pública, así como diseñar esquemas de política en consonancia con los derechos de los pueblos indígenas y los derechos culturales. Sin embargo, el potencial del enfoque intercultural no se limita al cierre de brechas interétnicas o a la atención de la población indígena, sino que también puede ser aplicado para promover la valoración de la diversidad cultural en la sociedad en general, así como para luchar contra prácticas racistas y discriminatorias.

Se propone la creación de un Fondo de Promoción a la Innovación en Políticas Públicas, el cual priorice entre sus concentraciones temáticas la aplicación del enfoque intercultural. Dicho fondo permitirá que el Estado se nutra de esquemas de políticas novedosos que respondan a problemas concretos. Sin embargo, también deberá brindar la oportunidad de trabajar nuevos temas sobre los cuales no existe una demanda clara desde el sector público, pero que son indispensables para mejorar la relación entre el Estado y la ciudadanía (por ejemplo, políticas lingüísticas). El fondo brindará los recursos financieros para la generación de soluciones de política (esquemas, instrumentos) viables y sostenibles, promoviendo alianzas entre actores no estatales (universidades, centros de investigación, consultoras) e instituciones públicas (ministerios, gobiernos regionales y locales). El producto final no serán investigaciones o recomendaciones, sino un diseño de política específico basado en evidencia.

El cuadro a continuación presenta cuatro ejes para orientar la inclusión del enfoque intercultural en el fondo propuesto, y presenta ejemplos de las necesidades o vacíos a los cuales pueden responder:

## CUADRO 6

### Orientaciones del Fondo de Promoción para la Innovación en Políticas Públicas – Interculturalidad

Eje – Enfoque intercultural	Ejemplos
Superación de barreras (socioculturales, legales, económicas, físicas) que limitan o impiden el acceso a servicios públicos por parte de población indígena.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generación de protocolos para el registro de nombres indígenas y apellidos cruzados en el sistema nacional de identificación.</li> <li>• Campañas móviles y gratuitas de documentación en zonas con alta presencia de indocumentados indígenas.</li> <li>• Generación de competencias interculturales en servidores públicos que interactúan de manera directa con el ciudadano (por ejemplo: registradores de Reniec, conciliadores y árbitros judiciales).</li> <li>• Acceso a la información sobre servicios y programas públicos en lenguas originarias, especialmente aquellos vinculados a la justicia.</li> </ul>
Diseño de soluciones <i>ad hoc</i> desde un enfoque étnico, que respondan a vulnerabilidades específicas enfrentadas por los pueblos indígenas o grupos afrodescendientes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generación de esquemas de Educación Intercultural Bilingüe para la educación secundaria y educación superior, incluyendo zonas urbanas.</li> <li>• Políticas de acción afirmativa para ampliar el acceso y disminuir la deserción de jóvenes indígenas y afrodescendientes en programas de educación superior (técnica y universitaria).</li> </ul>
Esquemas de atención especial para poblaciones indígenas o afrodescendientes en programas que no están diseñados con criterios étnicos pero que los incluyen como beneficiarios.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluar la adaptación del Programa Juntos para fortalecer su implementación en zonas indígenas. Programas similares en Colombia (Familias en Acción) y Panamá (Red de Oportunidades) han avanzado en la incorporación del enfoque étnico en la estructura de condicionalidades, esquema de implementación y estrategias de salida.</li> <li>• Adaptación de la oferta de políticas sociales promotoras (refuerzan capacidades y habilidades) y habilitadoras (acceso a oportunidades económicas).</li> </ul>
Políticas interculturales dirigidas a la población en general.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inclusión en el currículo nacional de contenidos de calidad sobre diversidad cultural, etnicidad e interculturalidad, tanto en primaria como en secundaria.</li> <li>• Generación de competencias interculturales en los programas de formación universitaria y técnica superior, priorizando aquellas carreras que generan profesionales claves en la provisión de servicios públicos (abogados, médicos, profesores).</li> <li>• Incorporación de conocimientos ancestrales de los pueblos indígenas (educación, salud, medio ambiente) y su visión de desarrollo, para informar el diseño, implementación y evaluación de políticas.</li> <li>• Diseño de políticas lingüísticas para la protección y promoción de lenguas originarias.</li> </ul>

#### ● Implementación: estrategias y alianzas

Dicho fondo deberá gestionarse mediante un concurso público abierto a universidades, centros de investigación, empresas consultoras, los que deberán postular en alianza con una institución pública (ministerio, gobierno regional) para facilitar la implementación de los esquemas de política. Es muy importante que se adjudiquen recursos suficientes para que los productos por generar sean de alta calidad; por ende, se reco-

mienda mantener un número pequeño de ganadores, para brindar sostenibilidad al fondo. Para el 2016, se puede realizar al menos tres convocatorias a través de las cuales se desarrollen diez soluciones de política por implementarse a nivel del gobierno central, regional o local.

Se puede viabilizar esta iniciativa a través de un fondo semilla financiado por recursos públicos, que puede ser ampliado con el apoyo de la cooperación internacio-

nal. El fondo debe ser administrado por el Ministerio de Economía y Finanzas en alianza con la Presidencia del Consejo de Ministros y la Asamblea Nacional de Presidentes Regionales, para garantizar una gestión por

resultados y respaldo político. El Fondo de Innovación en Ciencia y Tecnología (Fincyt) puede participar como órgano asesor, pues cuenta con experiencia valiosa en la gestión de fondos de innovación.

## CUADRO 7

### Cuadro comparativo de las propuestas de política

Objetivos priorizados al 2016	Propuestas	Beneficios / ventajas	Costos / desventajas
Mejorar las capacidades de gestión intercultural del Estado peruano	1. Fortalecimiento institucional del Viceministerio de Interculturalidad (VMI)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El VMI adquiere un liderazgo en la generación y difusión de metodologías e instrumentos para facilitar la implementación del enfoque intercultural en las políticas públicas.</li> <li>- Contribuye a mejorar la visibilidad técnica y peso político del joven Ministerio de Cultura.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Requiere una inversión en recursos humanos con una perspectiva de mediano plazo.</li> <li>- Puede confinar a la interculturalidad a un solo sector, cuando es un enfoque de relevancia intersectorial.</li> <li>- Rotación de personal puede limitar los impactos del proceso.</li> </ul>
	2. Relanzamiento del Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (Indepa)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Revisión de competencias del Indepa, fortaleciendo su capacidad de diseño e implementación de políticas para su población objetivo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Requiere superar el desgaste político que enfrenta la institución y mejorar los canales de diálogo con las organizaciones representativas indígenas y afrodescendientes.</li> </ul>
	3. Programa de Formación de Alto Nivel en Diversidad Cultural y Políticas Públicas, dirigido a tomadores de decisiones del sector público (gobierno central y regional)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contribuye a mejorar los conocimientos sobre diversidad cultural de funcionarios públicos de alto nivel, considerándolos como público objetivo de las políticas interculturales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rotación de personal puede limitar los impactos del programa.</li> <li>- Requiere monitoreo e incentivos para asegurar que aprendizajes sean llevados a la práctica.</li> </ul>
	4. Programa Nacional de Formación en Gerencia Pública y Acceso al Servicio Civil, para profesionales indígenas y afrodescendientes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Permite el acceso de profesionales indígenas y afrodescendientes a la tecnocracia, ámbito donde se encuentran largamente subrepresentados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Que el programa no se oriente por criterios meritocráticos sino políticos.</li> <li>- Aplicación masiva del programa puede debilitar su calidad.</li> <li>- Falta de interés por parte de autoridades centrales y regionales, así como por parte de las organizaciones representativas étnicas.</li> </ul>



Objetivos priorizados al 2016	Propuestas	Beneficios / ventajas	Costos / desventajas
Garantizar la articulación intersectorial y la implementación del enfoque intercultural en las políticas públicas pertinentes	5. Creación del Sistema Funcional "Interculturalidad y Políticas Públicas" (SFIP), bajo la rectoría del Ministerio de Cultura	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Establece una rectoría clara en materia de interculturalidad dentro del Estado.</li> <li>- Facilita la articulación, sinergias e interaprendizaje en las instancias públicas.</li> <li>- Genera una instancia de fiscalización para monitorear la implementación del enfoque intercultural en políticas nacionales y planes sectoriales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El SFIP se limita a funcionar como instancia burocrática de control que dificulta o limita el trabajo a nivel sectorial.</li> </ul>
	6. Elaboración del Plan Nacional para Pueblos Indígenas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Establece lineamientos, prioridades y un sistema de monitoreo y evaluación.</li> <li>- Identifica responsabilidades a nivel sectorial y establece parámetros presupuestales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Puede derivar en un largo proceso de levantamiento de información y consulta si prima una orientación plebiscitaria antes que técnica.</li> <li>- La reglamentación del Convenio 169 y la definición de los alcances de Ley de Consulta constituyen nudos críticos para la implementación de plan.</li> </ul>
Incentivar la aplicación del enfoque intercultural para mejorar la provisión de servicios y programas públicos	7. Creación de un Fondo de Promoción para la Innovación en Políticas Públicas, que priorice la aplicación del enfoque intercultural	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Genera incentivos para que instituciones públicas, universidades, centros de investigación y ONG elaboren esquemas de políticas interculturales.</li> <li>- Promueve la inversión del Estado en innovación de políticas públicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dependencia excesiva a fondos de la cooperación internacional puede limitar su sostenibilidad a mediano plazo.</li> <li>- Limitarse a financiar la generación de esquemas novedosos y no garantizar su implementación en instancias del gobierno central o regional.</li> </ul>

## 6. OBSTÁCULOS Y RECOMENDACIONES PARA AVANZAR EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL ENFOQUE INTERCULTURAL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

**Primero:** Insuficientes espacios de diálogo y concertación de calidad entre el Estado y las organizaciones indígenas y afrodescendientes. Esta situación se agrava por la carencia de normas y procedimientos para implementar sistemas de consulta orientados por resultados y que garanticen la participación y legitimidad de las organizaciones representativas. Por otro lado, no es infrecuente que los espacios de consulta existentes sean desaprovechados por la falta de frecuencia en las convocatorias a reunión, como ha venido sucediendo con la Mesa Intersectorial sobre Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial. Es fundamental evitar la deslegitimación de los espacios de consulta, esfuerzo en el cual tanto el Estado como las organizaciones representativas étnicas tienen responsabilidad compartida. Asimismo, es necesario que el Estado reglamente la aplicación del Convenio 169 de la OIT, y es un nudo crítico que el próximo Congreso fije posición sobre el proyecto de la Ley de Consulta.

**Segundo:** Limitados datos demográficos y socioeconómicos sobre los pueblos indígenas y grupos afrodescendientes, lo cual dificulta la toma de decisiones basadas en evidencia y la focalización de programas públicos. Es por ello necesario que el próximo gobierno implemente un Censo Nacional sobre Población Indígena y Afrodescendiente, a través del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

**Tercero:** Insuficiente investigación cualitativa y etnográfica aplicada a las políticas públicas sobre las prácticas socioculturales de los pueblos indígenas (salud, educación, justicia, liderazgo, conservación, etc.). Generar estos conocimientos resulta clave para informar la adecuación cultural de servicios y programas públicos. Experiencias de investigación aplicada desde

el Estado, como, por ejemplo, los Análisis de Situación Indígena en Salud (ASIS) desarrollados por el Minsa, han sido interrumpidas por falta de financiamiento. Se recomienda que el Estado y la Cooperación Internacional articulen esfuerzos para ampliar la base de conocimiento aplicado disponible. Por ejemplo, Aecid, Unicef y Proeduca-GTZ cuentan con una importante experiencia de investigación aplicada en materia de salud y educación intercultural.

**Cuarto:** Los sesgos indigenista y rural de las políticas interculturales limitan su aplicación en otros sectores de la ciudadanía. Es por ello fundamental ampliar el ámbito de acción de las políticas interculturales para incluir a zonas urbanas, donde resulta clave promover actitudes y prácticas de valoración a la diversidad cultural y luchar contra el racismo y la discriminación. Es importante priorizar el trabajo con funcionarios públicos, quienes son los principales agentes de cambio para mejorar la relación entre el Estado y los ciudadanos. Asimismo, es necesario promover contenidos vinculados a la diversidad cultural en los programas de formación superior o técnica vinculados a las carreras de salud, derecho, educación e ingenierías. Finalmente, es necesario promover el aprendizaje voluntario de los idiomas originarios (especialmente el quechua) entre escolares y universitarios pertenecientes al sistema educativo público y privado.

**Quinto:** Las tendencias maximalistas, sesgos ideologizados y la manipulación política de la diferencia cultural crean barreras para el diálogo y establecimiento de consensos entre actores políticos y sociales. Se debe comprender que la diversidad cultural y la interculturalidad, así como la defensa de los derechos indígenas, no son monopolio de ninguna corriente ideológica o agrupación política.

## 7. HOJA DE RUTA

### Cien días

- El Ejecutivo ratifica mediante Decreto Supremo el rol ejecutor del Indepa, declara su carácter prioritario y crea una Comisión de Alto Nivel para su reorganización.
- El Ministerio de Cultura establece por ley la creación del Sistema Funcional “Interculturalidad y Políticas Públicas” (SFIP).
- La Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) emite opinión favorable a la creación del SFIP bajo la rectoría del Ministerio de Cultura.
- La PCM, la Agencia Peruana de Cooperación Internacional y el Ministerio de Cultura convocan a la Cooperación Internacional para formar una Mesa de Donantes en materia de cultura, interculturalidad, pueblos indígenas y grupos afrodescendientes.
- La PCM y el Ministerio de Cultura firman un acuerdo de cooperación con Servir para orientar el reclutamiento de recursos humanos para el Vice-ministerio de Interculturalidad y el Indepa.
- La PCM inicia la elaboración del Plan Nacional para Pueblos Indígenas.

### Un año

- ROF y MOF del Viceministerio de Interculturalidad e Indepa se encuentran finalizados.
- Resolución Ministerial (Cultura) crea un Consejo Consultivo de carácter plural y colegiado para el Indepa, el cual garantiza la participación de las organizaciones representativas indígenas y afrodescendientes.
- Oficinas descentralizadas del Indepa operan articuladas a las Gerencias Sociales de los Gobiernos Regionales de Puno, Chíncha, Iquitos, Huancavelica y Amazonas. Se crean oficinas adicionales en Cusco y Madre de Dios.
- El Ministerio de Cultura presenta propuesta a la PCM y el MEF para el desarrollo del Programa de Formación de Alto Nivel sobre Diversidad Cultural y Políticas Públicas, dirigido a funcionarios públicos de sectores priorizados.
- El Indepa firma convenio de cooperación con Funai (Brasil) y DPI (México), para la implementación del programa de aprendizaje de pares.
- Servir presenta propuesta al Ejecutivo para la implementación del Programa Nacional de Formación en Gerencia Pública y Acceso al Servicio Civil, dirigido a profesionales indígenas y afrodescendientes.
- El Ejecutivo crea mediante Decreto Supremo el Fondo de Innovación en Políticas Públicas, bajo la dirección del Ministerio de Economía y Finanzas.

## Cinco años

- Plan Nacional para Pueblos Indígenas finalizado al segundo año de gobierno.
- Evaluación técnica del Indepa y del Viceministerio de Interculturalidad
- Evaluación externa del impacto del Programa Nacional de Formación en Gerencia Pública y Acceso al Servicio Civil y del Programa de Formación de Alto Nivel sobre Diversidad Cultural y Políticas Públicas.
- Presupuesto público 2016 incluye al Fondo de Innovación en Políticas Públicas.

## REFERENCIAS

APPADURAI, A.

2004 *La modernidad desbordada*. Buenos Aires: Ediciones Trilce y Fondo de Cultura Económica.

ARAMBURÚ, C. y N. CORREA

2004 "Perfil de proyecto de apoyo a comunidades afroperuanas". Documento preparado para el Banco Mundial – JSDF.

ARROYO, J.

2010 *La identidad en el Perú. Conflictos interculturales en los servicios de documentación*. Lima: USMP-CIES.

BANCO MUNDIAL

2008 *Un análisis a la evolución reciente de la pobreza en el Perú: Avances y Desafíos*. Lima: Banco Mundial.

BARCLAY, F. et al.

1991 *Amazonía 1940-1990. El extravío de una ilusión*. Lima: Terra Nova y Pontificia Universidad Católica del Perú.

BARTH, Fredrik

1969 *Los grupos étnicos y sus fronteras*. México: Fondo de Cultura Económica.

BENAVIDES, M. et al.

2010 *Estado de la niñez indígena en el Perú*. Lima: INEI y Unicef.

BRUBAKER, R.

2004 *Ethnicity without Groups*. Cambridge: Harvard University Press.

CALDERÓN, L.

2000 "Imágenes de otredad y de frontera: Antropología y pueblos amazónicos". En: DEGREGORI, C. (Ed.). *No hay país más diverso: compendio de Antropología peruana*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, pp. 235-77.

CEPAL

2007 *Panorama social de América Latina 2006*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

COMISIÓN NACIONAL DE LA JUVENTUD

2006 *Plan Nacional de la Juventud 2006-2011*. Lima: CNJ.

CUENCA, R. y R. DÍAZ

2010 *Ciudadanía de papel. La niñez indocumentada en el Perú*. Lima: IEP-CIES.

DIEZ, A.

2005 *Legislación peruana e interculturalidad*. Documento de Trabajo. Secretariado Rural Perú-Bolivia.

INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO DE PUEBLOS ANDINOS, AMAZÓNICOS Y AFROPERUANO  
2010 *Aportes para un enfoque intercultural*. Lima: Indepa.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA

- 2010 *Resultados de la Encuesta Nacional de Hogares 2009*. Lima: INEI.  
2009 *Resultados definitivos del II Censo de Comunidades Indígenas*. Lima: INEI.  
2008 *Resultados definitivos del Censo Nacional 2007*. Lima: INEI.  
2002 *Estudio sobre población afrodescendiente*. Lima: INEI.  
2001 *Encuesta Nacional de Hogares*. Lima: INEI.

MANUELA RAMOS

- 2010 *Brechas de género: insumos para la adopción de medidas a favor de la igualdad de las mujeres*. Lima: INEI, MMR.

MINISTERIO DE SALUD

- 2010 Plan General de la Estrategia Sanitaria Nacional "Salud de los Pueblos Indígenas 2010-2012". Lima: Minsa.

MMR-INEI

- 2010 *Brechas de género: insumos para la adopción de medidas a favor de la igualdad de las mujeres*. Lima: Manuela Ramos e Instituto Nacional de Estadística.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA

- 2010 *Informe mundial: Invertir en la diversidad cultural y el diálogo intercultural*. París: Unesco.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

- 1989 Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Disponible en: <<http://www.ilo.org/indigenous/Conventions/no169/lang--es/index.htm>>.

OXFAM

- 2009 *Informe Perú 2009- 2010. Pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú*. Lima: Oxfam Internacional.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

- 2010 *Por una densidad del Estado al servicio de la gente*. Parte 1. Lima: PNUD.

ROBLES, C.

- 2009 *Pueblos indígenas y programas de transferencia condicionada con corresponsabilidad. Avances y desafíos desde un enfoque étnico*. Serie Políticas Sociales N° 156. Santiago de Chile: División de Desarrollo Social, Cepal.

ROMERO, R.

- 2005 *¿Cultura y desarrollo? ¿Desarrollo y cultura? Propuestas para un debate abierto*. Cuadernos PNUD. Serie Desarrollo Humano N° 9. Lima: PNUD.

SULMONT, D.

- 2010 "Raza y etnicidad desde las encuestas sociales y de opinión: dime cuántos quieres encontrar y te diré qué preguntar". Documento elaborado para el taller: *La discriminación social en el Perú: investigación y reflexión*, organizado por el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Lima, 24 de junio de 2010.

VALDIVIA, N. *et al.*

2007 "Exclusión, identidad étnica y políticas de inclusión social en el Perú: el caso de la población indígena y la población afrodescendiente". En: *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*. Lima: Grade.

VÁSQUEZ, E. *et al.*

2008 *Niñez indígena y educación intercultural bilingüe en el Perú: estadísticas recientes, preguntas resueltas y tareas pendientes*. Lima: CARE – Save the Children – Unicef – Educa – Tarea – Grupo Impulsor de Educación Rural.

VIGIL, N. y R. ZARIQUIEY (Eds.)

2003 *Ciudadanías inconclusas: el ejercicio de los derechos en sociedades asimétricas*. Lima: Cooperación Técnica Alemana/PUCP.

ZARIQUIEY, R. (Ed.)

2003 *Realidad multilingüe y desafío intercultural. Ciudadanía, política y educación*. Actas del V Congreso Latinoamericano de Educación Intercultural Bilingüe. Lima: PUCP.

ZÚÑIGA, M. y J. ANSIÓN

1997 *Interculturalidad y educación en el Perú*. Lima: Foro Educativo.

## Anexo 1 One Pager

### Interculturalidad y Políticas Públicas: Una agenda al 2016

#### ■ Objetivo 1: Mejorar las capacidades de gestión intercultural del Estado Peruano

##### ● Propuestas:

- Fortalecimiento institucional del Vice-Ministerio de Interculturalidad: recursos humanos y competencias técnicas.
- Relanzamiento del INDEPA: mantener rol ejecutor y otorgarle mayor peso político; articularlo con gobiernos regionales vía oficinas descentralizadas; crear un consejo consultivo colegiado y plural que garantice la participación de las organizaciones representativas indígenas y afrodescendientes; establecer un programa de aprendizaje de pares con los institutos indigenistas más destacados de América Latina (México y Brasil).
- Programa de Formación de Alto Nivel en Diversidad Cultural y Políticas Públicas, dirigido a tomadores de decisiones del sector público (gobierno central y regional)
- Programa Nacional de Formación en Gerencia Pública y Acceso al Servicio Civil dirigido a

profesionales indígenas y afrodescendientes, el cual permita acceder a plazas en gerencias de los gobiernos regionales vía concurso.

#### ■ Objetivo 2: Garantizar la articulación intersectorial y la implementación del enfoque intercultural en las políticas públicas pertinentes

##### ● Propuestas:

- Creación del Sistema Funcional “Interculturalidad y Políticas Públicas” (SFIP),
- bajo la rectoría del Ministerio de Cultura.
- Elaboración de Plan Nacional para Pueblos Indígenas.

#### ■ Objetivo 3: Incentivar la aplicación del enfoque intercultural para mejorar la provisión de servicios y programas públicos

##### ● Propuesta:

- Creación de un Fondo de Promoción para la Innovación en Políticas Públicas: adecuaciones de programas y servicios existentes, así como generación de nuevos esquemas, para superar las barreras de acceso y brechas que afectan a los pueblos indígenas y grupos afrodescendientes.