

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



Una política para Todas las Sangres: la elaboración de la Política Nacional para
la Transversalización del Enfoque Intercultural

Tesis para obtener el título profesional de Licenciado en Ciencia Política y
Gobierno presentado por:

Díaz Tafur, Mariano Alexander

Asesora:

Rousseau, Stéphanie

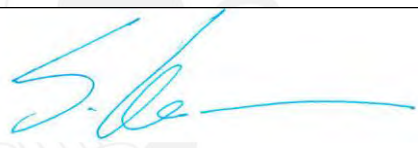
Lima, 2024

Informe de Similitud

Yo, Rousseau, Stéphanie, docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis/el trabajo de investigación titulado Una política para Todas las Sangres: la elaboración de la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural del/de la autor(a)/ de los(as) autores(as) Díaz Tafur, Mariano Alexander dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 14%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 04/02/2025.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

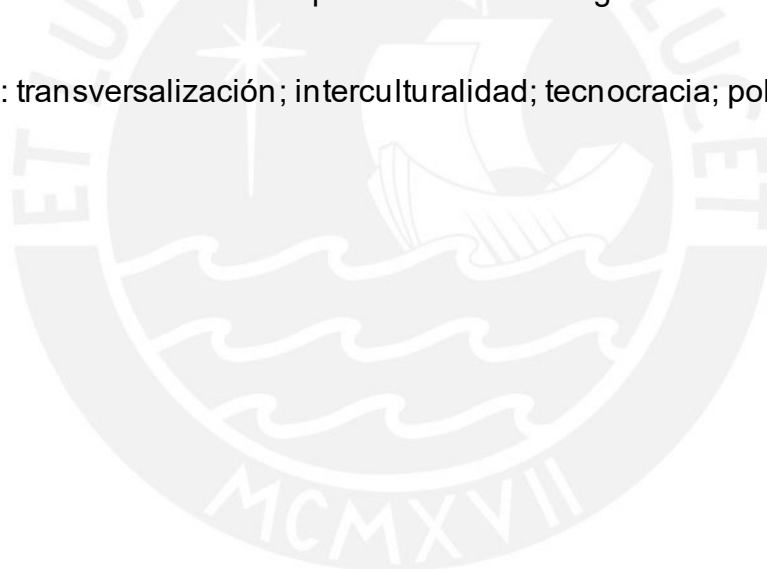
Lugar y fecha: Lima, 06 de febrero del 2025

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>Rousseau, Stéphanie</u>	
DNI: 48972614	
ORCID: 0000-0002-1937-5342	
Firma	

Resumen

En las últimas décadas, diversos países de la región incorporaron dentro de su agenda política el componente de diversidad cultural. Esto se dio en respuesta a movilizaciones sociales vinculadas a profundas desigualdades aparecidas a partir de los nuevos modelos económicos neoextractivistas. En el Perú, a pesar de la debilidad de los movimientos indígenas articulados se adopta la Política Nacional de la Transversalización del Enfoque Intercultural en el año 2015, la cual fue un esfuerzo del gobierno por promover lineamientos efectivos que aseguren la convivencia y respeto mutuo entre las diversas culturas que comprenden el territorio nacional. La presente investigación analiza los factores que determinaron la elaboración de la presente política. Se encontró que la elaboración de la política se produjo a partir de la congruencia de cinco factores explicativos: aparatos deficientes de participación política, crisis de representación indígena, apertura al diálogo en temas sociales por parte del gobierno central, una estructura administrativa orientada a sistematizar la idea de interculturalidad y valores de funcionarios enfocados a la resolución de problemáticas indígenas desde una esfera academicista.

Palabras clave: transversalización; interculturalidad; tecnocracia; política pública



Abstract

In recent decades, several countries in the region have incorporated the cultural diversity component into their political agenda. This occurred in response to social mobilizations linked to profound inequalities that emerged as a result of the new neo-extractivist economic models. In Peru, despite the weakness of the articulated indigenous movements, the National Policy for the Mainstreaming of the Intercultural Perspective was adopted in 2015, which was an effort by the government to promote effective guidelines to ensure coexistence and mutual respect among the diverse cultures that comprise the national territory. The present research analyzes the factors that determined the elaboration of this policy. It was found that the elaboration of the policy was based on the congruence of five explanatory factors: deficient political participation apparatus, indigenous representation crisis, openness to dialogue on social issues by the central government, an administrative structure oriented to systematize the idea of interculturality and the values of officials focused on the resolution of indigenous problems from an academic sphere.

Keywords: Mainstreaming; interculturalism; technocracy; public policy



Índice

Introducción	1
Capítulo 1. Diseño de Investigación	6
1.1. Revisión de Literatura	6
1.1.1. La diversidad cultural desde los enfoques teóricos	6
1.1.1.1. Multiculturalismo	7
1.1.1.2. Interculturalismo.....	9
1.1.2. Políticas transversales de diversidad cultural en Latinoamérica	11
1.1.3. La interculturalidad en otras políticas públicas.....	13
1.1.3.1. Políticas públicas interculturales en Perú	13
1.1.3.2. Políticas interculturales en el mundo.....	15
1.1.4. Influencia de los movimientos sociales en la toma de decisiones	16
1.2. Antecedentes	19
1.2.1. Educación Intercultural Bilingüe.....	19
1.2.2. Atención intercultural desde la salud.....	24
1.2.3. Sociedad civil y los derechos territoriales.....	26
1.3. La Política Nacional de Transversalización del Enfoque Intercultural.....	33
1.3.1. La política de diversidad en perspectiva comparada	38
1.3.2. Interculturalidad antes que multiculturalismo.....	40
1.4. Marco Teórico	44
1.4.1. Institucionalismo histórico	44
1.4.2. Análisis de Desarrollo Institucional (IAD)	49
1.4.3. Aterrizaje teórico al presente caso	51
1.5. Hipótesis	54
1.6. Metodología.....	60
Capítulo 2. Factores explicativos.....	64
2.1. Representación indígena y aparatos de participación indígena.....	64
2.1.1. La creación de INDEPA.....	65
2.1.2. La creación del Viceministerio de Interculturalidad.....	69
2.1.2.1. Aparatos de participación política.....	72
2.1.2.2. Representación Indígena	74
2.2. Situación del gobierno central: Entre la apertura al diálogo y la estabilidad de altos funcionarios	78
2.3. Estructura administrativa del Viceministerio de Interculturalidad	80
2.3.1. Valores de funcionarios públicos	85
Capítulo 3. Mesa de negociación	89
3.1. Sistema jerárquico de negociación.....	89
3.2. Valores académicos durante la formulación	93
3.3. Consideraciones sobre el contenido de la política.....	96
Conclusiones.....	101
Referencias Bibliográficas.....	105
Anexo: Guía de Entrevista	114

Índice de tablas

Tabla 1.	Decretos Legislativos que afectaban a los pueblos indígenas	30
Tabla 2.	Ejes de la Política	35
Tabla 3.	Maneras de abordar las relaciones entre culturas.....	42
Tabla 4.	Principios del institucionalismo histórico.....	45
Tabla 5.	Funcionarios del Viceministerio de Interculturalidad entrevistados	61
Tabla 6.	Miembros de organizaciones indígenas entrevistados	62
Tabla 7.	Logros alcanzados en el Primer Encuentro Nacional de pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos.....	68
Tabla 8.	Duración del mandato de ministros de Cultura durante la gestión del presidente Humala (2011-2016)	80
Tabla 9.	Funciones de INDEPA y Viceministerio de Interculturalidad.....	81
Tabla 10.	Nivel de especialización de directores del Viceministerio de Interculturalidad	86
Tabla 11.	Guía de Entrevistas para funcionarios del Viceministerio de Interculturalidad	114
Tabla 12.	Guía de Entrevistas para miembros de organizaciones indígenas.....	114



Índice de figuras

Figura 1.	Secuencias que estructuran el path dependence.....	48
Figura 2.	Marco para el Análisis Institucional	50
Figura 3.	Flujograma: elaboración de la Política Nacional de Transversalización ..	52
Figura 4.	Diagrama del path dependence	54
Figura 5.	Línea del Tiempo: funcionarios del Viceministerio de Interculturalidad....	63
Figura 6.	Línea de tiempo en base a la coyuntura crítica previa	65
Figura 7.	Jerarquía de influencia sobre la política pública	90



Introducción

Durante las últimas décadas del siglo XX, el término de diversidad cultural apareció dentro de la literatura de las ciencias sociales bajo un enfoque que buscaba revalorizar el componente cultural de las diversas sociedades que podían cohabitar en determinados territorios. Los estudios implicaban que dentro de estos espacios la discriminación y las relaciones de poder que se formaban, en muchas ocasiones, vulneraban los derechos humanos y no permitían cierto bienestar social. Nivón (2013) identifica, dentro de este marco, que los actos cometidos por los nazis durante la Segunda Guerra Mundial, así como los abusos de poder dentro de la Unión Soviética durante la Guerra Fría llevaron a que se abra un espacio de debate sobre el carácter de las medidas que se deberían de desarrollar para evitar futuros hechos que vulneren la integridad y la seguridad de las personas. De esta forma, tales acontecimientos tuvieron un impacto de doble connotación.

Por un lado, mucho más académico, se replantearon modelos de nación tradicionales que sirvieron para la creación del Estado moderno. Muchos académicos, por ejemplo, buscaron demostrar que la idea de nation-building no hacía más que revitalizar y proteger una sola cultura, mientras que se vulneraban otras y mucho menos se brindaba el apoyo necesario como para que se conserve la identidad cultural de las comunidades. Así, aparecieron enfoques teóricos como el Multiculturalismo, el que partió desde un punto de vista multidisciplinario, que encapsulaba grandes exponentes de la áreas como la filosofía con Charles Taylor (1993) y Will Kymlicka (1996) desde la sociología y ciencia política, respectivamente. Consecuentemente aparecieron enfoques como el interculturalismo que trataban de rellenar los vacíos del multiculturalismo y se concentraron en replantear el modo de elaborar políticas sobre la diversidad, de tal forma que sean óptimas para el desarrollo cultural pleno de las comunidades.

Por otro lado, los gobiernos empezaron a mostrar mayor preocupación por la situación de la diversidad cultural existente dentro de sus límites territoriales. En este marco, los Estados con gobierno que se aproximaban a tomar medidas más hacia lo social empezaron a adoptar políticas públicas en torno a los enfoques teóricos que la academia había empezado a desarrollar. De esta forma, los nuevos Decretos, Políticas Públicas, incluso, Reformas Constitucionales se plantearon para adaptar una visión más inclusiva de la diversidad cultural, adoptando los componentes

teóricos que mejor se adecuaban a su situación doméstica. De esta forma, en países occidentales como en Canadá, por ejemplo, se incorporaron políticas bajo la idea del multiculturalismo (Canadian Multiculturalism Act, 1985). El recojo de este enfoque teórico generó que el Estado adopte una mirada particular sobre la diversidad cultural en su territorio. Se partió, primero, del entendimiento de un estado monocultural, pero que reivindica las diferencias culturales de las comunidades y plantearon políticas con la finalidad de favorecer la igualdad y mejorar el acceso de las comunidades a los servicios del Estado. De esta forma, el tipo de relación que se planteó desde una mirada multicultural se basa en una coexistencia de las diversas culturas existentes, sin ningún tipo de intercambio, pero siempre buscando la igualdad de derechos.

En cambio, en otras regiones culturalmente diversas, se fomentaron políticas con enfoques teóricos distintos más adaptados al contexto e historicidad en el que se construyeron las comunidades indígenas. Específicamente, Latinoamérica representaba un contexto distinto en el sentido de que sus gobiernos no eran democráticamente estables y, por lo tanto, no podían concentrarse en el aseguramiento de los derechos civiles de las comunidades. En otras palabras, no se habían incorporado valores de tolerancia, respeto, valorización de los derechos humanos. Incluso las reivindicaciones sociales estaban apegadas a las condiciones de trabajo esclavistas en los que figuraban, en gran medida, indígenas. Países andinos como Bolivia, Ecuador y Perú, durante el siglo XX, se vieron acaparados por intentos de reformar las condiciones laborales de este grupo vulnerable, específicamente se buscó, en países de la región, una Reforma Agraria general que reconfigure la estructura social imperante. En esta línea, los intentos de crear políticas hacia este sector no solo se caracterizaron por buscar condiciones justas de trabajo, sino que muchas de las políticas consecuentes a la Reforma Agraria fueron incrementales, pues buscaron generar un avance mayor sobre la diversidad cultural. Los casos de países andinos resultan ser distintos a modelos de inclusión de países de occidente, pues debido a su contexto marcado por la historicidad, los gobiernos optan por construir la democracia a partir del aprendizaje y comunicación entre las comunidades indígenas, tal como se propone desde enfoques interculturales.

Paulatinamente, gobiernos latinoamericanos fueron incorporando políticas de corte transversal que buscaban reformar completamente la relación entre el Estado y

las comunidades indígenas. Todo esto bajo variables domésticas propias de su territorio, de las relaciones previas entre el Estado y las comunidades, y de la apertura al diálogo que se manifestó en los múltiples gobiernos. Cada país, elaboró políticas de diversidad cultural bajo su propia forma de comprender la situación. Ecuador y Bolivia, por ejemplo, resulta ser un caso emblemático para muchos académicos pues se logró fomentar una gran consciencia en la sociedad y se lograron aperturar espacios de diálogo para la elaboración de políticas. Yashar (2006), sobre estos casos, sostuvo que, la existencia de redes transcomunales y espacios asociativos políticos determinó que en Ecuador y Bolivia los movimientos sociales de origen étnico adquirieran un alto grado de capacidad. De esta forma, se originaron organizaciones de intermediación de intereses entre el Estado y la sociedad que pudo traer a la mesa de negociación los intereses de las comunidades indígenas. Así, estos grupos lograron obtener una influencia sobre decretos que buscaban transversalizar el enfoque intercultural.

Sin embargo, tal como explica Yashar (2006), tales variables (redes transcomunales y espacios de asociación políticos) no estuvieron presentes en Perú. En dicho país, a pesar de tener varias similitudes con Bolivia y Ecuador: comunidades culturalmente similares y mismos procesos de construcción de la identidad indígena, no se logró fortalecer un movimiento indígena capaz de colocar en agenda la elaboración de políticas sobre diversidad cultural. Sin embargo, tales planteamientos resultan ser erróneos, pues, en el 2015, en el Perú se consiguió la elaboración de la primera política pública destinada exclusivamente a reformar las relaciones entre el Estado y las comunidades indígenas: la Política Nacional de Transversalización del Enfoque Intercultural. En esta situación, podemos suponer que bien los planteamientos de Yashar (2006) no abordaron la profundidad necesaria para entender si las organizaciones en el Perú son capaces de tener voz en la arena política o, por otro lado, se puede prever que fueron otras variables domésticas, distintas a las que analizó la autora, las que terminaron determinando la elaboración de una política pública transversal sobre la diversidad cultural.

Bajo este enigma es que se plantea la presente investigación. El Perú resulta ser un caso distinto a sus similares de Bolivia y Ecuador, pues como plantearon varios académicos, la capacidad de sus organizaciones indígenas no lograba que el Estado tome acción sobre la diversidad cultural. En este sentido, la presente investigación busca esclarecer este vacío en la literatura académica a través del

planteamiento de la siguiente pregunta de investigación: ¿Qué factores explican la elaboración de la Política Nacional de Transversalización del Enfoque Intercultural en el Perú? Para responder a dicha pregunta se divide el análisis del caso en tres secciones que responden a tres preguntas secundarias: ¿Qué factores determinaron que el Viceministerio de Interculturalidad (órgano encargado de la elaboración de la presente política) decida realizar dicha política? ¿Cómo fue el proceso de elaboración de la política pública? y ¿Qué factores (resistencias o ventanas de oportunidad) explican que la política logre su promulgación y aceptación en otros organismos del Estado? En este sentido, la presente investigación plantea como hipótesis que la congruencia de cinco factores explicativos permitieron la consolidación de un espacio oportuno para la elaboración de la política nacional: aparatos deficientes de participación política, crisis de representación indígena, apertura al diálogo en temas sociales por parte del gobierno central, una estructura administrativa orientada a sistematizar la idea de interculturalidad y valores de funcionarios enfocados a la resolución de problemáticas indígenas desde una esfera academicista.

Para evaluar la congruencia de la hipótesis señalada, la composición del presente documento se estructura en tres capítulos. El primer capítulo destinado a presentar el diseño de la presente investigación está compuesto por, primero, una revisión de literatura que busca entender los trabajos académicos desarrollados sobre los distintos enfoques teóricos y casos prácticos en la región que ayudan a profundizar la presente investigación. Segundo, se desarrolló un subcapítulo que haga referencia a los antecedentes previos a la elaboración de la política tratada. Esto con la finalidad de poder orientar al lector sobre bajo que contextos sociopolíticos se elaboró la política. Tercero, se profundizó en los valores normativos de la presente política, así como la elaboración de un marco conceptual sobre los enfoques teóricos sobre los que se construyó la política. Cuarto, el marco teórico que encausó la presente investigación se encuentra compuesto por el Análisis del Desarrollo Institucional (IAD) y el Institucionalismo Histórico. Quinto, la investigación utiliza una metodología cualitativa de rastreo de procesos y entrevistas semiestructuradas con la finalidad de lograr recoger información de primera mano sobre las dinámicas institucionales que involucran el objetivo de la investigación.

Finalmente, el segundo y tercer capítulo están dedicados al análisis minucioso sobre los factores que explican la elaboración de la Política Nacional de

Transversalización del Enfoque Intercultural. Por un lado, en el segundo capítulo se analizan los factores explicativos que determinaron las dinámicas presentes en la mesa de negociación de la política. Aquí se identificaron cinco factores explicativos: la representación indígena, los aparatos de participación política, la situación del gobierno central, el sistema administrativo del Viceministerio de Interculturalidad y los valores de los funcionarios del Viceministerio. Dichas variables determinaron la forma en la cual se llevaron las negociaciones de la política dentro del Viceministerio. En este sentido, el capítulo tres profundiza en las interacciones de los actores clave, así como en sus decisiones finales que dieron como resultado la Política Nacional de Transversalización del Enfoque Intercultural.



Capítulo 1. Diseño de Investigación

1.1. Revisión de Literatura

En esta sección se plantea reunir gran parte del material bibliográfico que nos permita entender la incorporación de políticas públicas de diversidad cultural, así como los enfoques teóricos que se emplearon para su formulación y la importancia del capital técnico institucional y movilizaciones sociales dentro del proceso de negociación de la política. Entonces, se plantea dividir la literatura analizada en cuatro grandes grupos. Primero, se revisará la literatura concerniente a los dos más grandes enfoques teóricos empleados para la formulación de políticas de diversidad cultural: multiculturalismo e interculturalismo. En la segunda sección, se buscará profundizar en las principales políticas transversales sobre diversidad cultural en Latinoamérica, a modo de brindar una mirada amplia de cómo se sitúa la Política Nacional de Transversalización del Enfoque Intercultural en el marco de políticas latinoamericanas. Tercero, se buscará recopilar investigaciones que hayan estudiado políticas interculturales en casos específicos, ya sea analizando instituciones o regiones en específico. Cuarto, se recogerán estudios académicos que se orienten a analizar a los movimientos sociales indígenas en torno a su rol activo en la sociedad civil y, sobre todo, en la toma de decisiones, con la finalidad de mostrar el sesgo que existe para indicar que estos han sido la principal variable que ha determinado el éxito de políticas públicas sobre diversidad cultural.

1.1.1. La diversidad cultural desde los enfoques teóricos

El reconocimiento de la diversidad cultural en múltiples estudios académicos, junto a la consistente brecha socio económica entre culturas en diversas partes del mundo abrió el espacio para la aparición de enfoques teóricos que sugerían respuestas gubernamentales ante las problemáticas culturales. En el mundo occidental, por su lado, la atención de los científicos sociales, que dejó la Segunda Guerra Mundial, estuvo fijada en la defensa de los derechos de la diversidad de culturas, por lo que se esperaron enfoques que respondieran a estas necesidades. Degregori (1998) explica que este espacio occidental estuvo fuertemente marcado por logros en valores de tolerancia, reconocimiento y acción afirmativa, lo que supone que se haya articulado un enfoque en respuesta a estos valores ya interiorizados en dicha sociedad: el multiculturalismo. No obstante, el reconocimiento de que dicho enfoque era aplicable solo a una condición determinada llegó con relativa rapidez. De esta forma, en espacios en los que no se sostenían valores

similares ni se asociaba a la diversidad cultural con la democracia (Nivón, 2013) apareció el enfoque intercultural, el cual tomaba concepciones distintas tanto de la diversidad cultural como de la tradición histórica de exclusión a las culturas indígenas. Así, en este primer capítulo se recogerá la literatura pionera en ambos enfoques que ha sido incorporada como un elemento fundamental en la formulación de diversas políticas públicas. Asimismo, se recogerá diversa bibliografía que profundiza en el debate, estableciendo los beneficios de cada enfoque y las implicancias de incorporarlas en países que presentan condiciones adversas.

1.1.1.1. Multiculturalismo

El multiculturalismo sienta sus bases, principalmente, en los planteamientos de Will Kymlicka. El autor en su libro *Ciudadanía multicultural* (Kymlicka, 1996) desarrolla la larga tradición en la que los Estados-nación atropellaron la diversidad cultural, beneficiando siempre a una cultura de la élite y promoviendo sus valores y costumbres de modo tal que toda la ciudadanía incorpore esta idea de nación. Junto a estos estudios vanguardistas para la época esboza el concepto del multiculturalismo, basado no solo en revertir este error histórico, sino en sugerir una forma de que las culturas tradicionalmente subyugadas tengan igualdad de condiciones en ámbitos como la política y la sociedad. De esta forma, el autor argumenta que para alcanzar la reducción de brechas lo que debe de conseguir un Estado es el reconocimiento como ciudadanos a este grupo social marginado, brindándoles derechos al igual que la cultura de la élite. Degregori explica este planteamiento multicultural: “la acción afirmativa consiste en que B y C, que están más abajo que A, sean empujados o impulsados para equipararse con A y estar al mismo nivel de desarrollo económico o de poder” (Degregori, 1998, p. 1).

Asimismo, el autor, en otros trabajos, observa que es necesario concretar valores como el reconocimiento de la identidad nacional, regional, étnica o religiosa, así como establecer una alta capacidad de tolerancia y trabajo comunitario con diversos miembros de la sociedad (Kymlicka y Norman, 1996). Bajo esta visión, el autor concuerda con muchos enfoques democráticos relacionados a la ciudadanía: es necesario establecer valores pertinentes para alcanzar una correcta representación democrática. Así, concluye que, junto a los derechos, los Estados deben de mantener “una alta participación en el proceso político y el interés de los ciudadanos por el bien público” (Kymlicka y Norman, 1996, p. 257). No obstante, los

planteamientos multiculturales de Kymlicka no se limitan únicamente a poblaciones indígenas, como pretende hacer esta investigación, sino que brinda un peso importante a los inmigrantes. De esta manera, Kymlicka argumenta que el multiculturalismo es un enfoque que brinda libertades individuales e igualdad de oportunidades a todas las culturas que habiten un Estado en el que se hayan adoptado políticas multiculturales. (Kymlicka, 2011).

Si bien Kymlicka profundizó en los debates culturales hacia el multiculturalismo, los planteamientos de esta teoría se remontan a diversos debates propios de Canadá, país de origen del autor. Es en este mismo lugar, es donde Charles Taylor también desarrolló algunas aproximaciones, desde la filosofía, sobre el reconocimiento de los grupos sociales, lo cual sirvió como fuerte inspiración para la consolidación de dicho enfoque. El libro de Taylor, *El multiculturalismo y la Política del Reconocimiento* (Taylor, 1993), realiza un arduo análisis sobre el reconocimiento. Entre sus líneas plantea que el falso reconocimiento que se le ha indicado tradicionalmente a diversos grupos con culturas distintas, como, por ejemplo, las comunidades indígenas, han generado un punto de discordia entre las culturas. De esta manera, se genera un proceso de socialización adverso al planteado por el multiculturalismo, en el sentido de que aparecen emociones de rencor y no de tolerancia y respeto. En cambio, el libro sugiere que el reconocimiento debe de venir de la misma cultura. Además, la tolerancia y el respeto hacia las mismas van a generar procesos mucho más propicios para la igualdad entre culturas o, desde una perspectiva de ciudadanía, para una democracia efectiva.

Esta relación entre Taylor y Kymlicka a través del multiculturalismo queda evidenciada en el trabajo de Crowley y Ochoa (2002), y Parekh (2001). Para los autores, el multiculturalismo “supone una teoría social de la cultura en su relación con la identidad y la dinámica de grupos” (Crowley & Ochoa, 2002, p. 5). Más a detalle, Bhikhu Parekh encuentra en el multiculturalismo una forma nueva de entender la identidad de las personas tanto con su comunidad de origen como, en el caso de los inmigrantes, con la comunidad que los adopta. De esta forma, el autor argumenta que “las comunidades culturales no son asociaciones voluntarias. [...] No nos adherimos a ellas, sino que más bien nacemos en ellas, y antes que ser sus miembros formamos parte de ellas. Nuestra identidad asociativa es electiva,

mientras que nuestra identidad cultural constituye una herencia que podemos aceptar o rechazar” (Citado en Crowley & Ochoa, 2002, pp. 5–6).

Asimismo, a medida que el multiculturalismo fue ganando notoriedad, la literatura sobre sus críticas apareció con más frecuencia desde diversas perspectivas. Van Waarden (2014), por ejemplo, realiza una crítica hacia los planteamientos de Kymlicka, tomando en consideración el término de pluralismo de identidad de Amartya Sen. De esta manera, el autor indica que el pluralismo de identidad busca respaldar los derechos “de participación tanto de los grupos poliétnicos como de las minorías nacionales, de modo que las personas puedan florecer libremente en sus diferentes identidades y priorizarlas, y trascender su identidad cultural dominante más fácilmente para ampliar y equilibrar sus diferentes identidades dentro de la sociedad en general” (Van Waarden, 2014, p. 544).

En cambio, el multiculturalismo si bien atribuye una considerable cantidad de derechos a las minorías nacionales, plantean que no se otorguen derechos de autogobierno, debido a que a través de este componente pueden “fortalecer el dominio de su identidad cultural por encima de la identidad de los individuos” (Van Waarden, 2014, p. 544). De esta forma, los derechos de representación especiales que incita el multiculturalismo, como la preasignación de escaños legislativos en función de una categoría de identidad particular, deberían de ser rechazados, pues no permiten que las minorías puedan trascender su identidad de grupo hacia una participación más activa dentro de la sociedad. En suma, Waarden concluye que los Estados deben de “promover los 'derechos de participación' multiculturales para todas las identidades minoritarias, en lugar de los 'derechos de acomodación' para los grupos poliétnicos y los 'derechos de autogobierno' para las minorías nacionales” (Van Waarden, 2014, p. 527).

1.1.1.2. Interculturalismo

El interculturalismo como enfoque teórico nació a partir de una crítica a lineamientos del multiculturalismo que no contemplaban medidas justas para determinadas poblaciones vulnerables. Entre los diversos autores que defienden y construyen el interculturalismo figura Zapata-Barreto. A modo de defensa, el autor reconoce dos argumentos clave fundamentales para entender el interculturalismo. Primero, dicho enfoque solo puede ser entendido desde un escenario post multiculturalismo, en donde hay que reconocer “las fortalezas del paradigma de

políticas multiculturales (MCP) para establecer la igualdad, el poder compartido y la inclusión, pero establece límites a este proceso. de reconocimiento de las diferencias” (Zapata-Barrero, 2017, p. 2). De esta forma, la interculturalidad trae a la mesa temas nuevos que complementan los planteamientos multiculturales como la formulación de políticas que fomenten la comunicación, las relaciones y el aprendizaje entre las diversas culturas cohabitantes en determinados territorios.

Asimismo, Zapata-Barreto observa que el interculturalismo concibe la diversidad como un recurso y ventaja para establecer relaciones adecuadas entre culturas. Estos planteamientos los profundiza en un artículo posterior bajo el siguiente argumento: “la diversidad no es solo un hecho, sino una cultura que debe ser impulsada por las instituciones públicas. Esta cultura de la diversidad implica que las diferencias deben ser fundamentalmente objeto de afirmación y no de negación, y que la diversidad debe separarse de una percepción de la identidad de base nacional y étnica (incluso racial)” (Zapata-Barrero, 2019, p. 347-348). De esta forma, el interculturalismo, a través del trabajo de Zapata-Barreto, constituye un replanteamiento de lo que se entiende por diversidad. Asimismo, reafirma que desde esta óptica se deben de considerar las políticas dominantes y establecer mecanismos de integración, pues esto último es el objetivo de dicho enfoque.

Yogeeswaran, Verkuyten y Ealam (2021) contribuye a la construcción de la idea intercultural bajo una crítica a la visión de cultura que incorpora el multiculturalismo y no bajo el replanteamiento de lo que es diverso, como indicaba Zapata-Barreto. Para los autores, el error del multiculturalismo reside en que conciben a las culturas de forma muy estática, en donde los individuos se ven determinados únicamente por el conjunto de valores y tradiciones dentro de esta, que han sido moldeadas de forma hereditaria. En cambio, la nueva visión que incorpora el interculturalismo supone que la cultura de las personas dentro de determinada comunidad no solo es moldeada por la tradición de esta, sino por su interacción con otras culturas. De esta manera, el interculturalismo supone una visión mucho más dinámica de cultura. Junto a ello, la identidad cultural, entonces, “abraza identidades plurales en forma de identificadores duales, identidades híbridas, individuos biculturales y mestizos” (Citado en Yogeeswaran et al., 2021, p. 948). De igual forma, los autores, bajo una visión desde la psicología, argumentan que el entendimiento de la cultura bajo este marco “puede ser beneficioso para las relaciones intergrupales porque los niveles más altos de complejidad de la identidad

social se asocian con una mayor aceptación de los exogrupos y una reducción del sesgo intergrupar. De hecho, la baja complejidad de la identidad social aumenta el distanciamiento social de los grupos externos al aumentar las distinciones entre el grupo interno y el grupo externo a través de la falta de categorías transversales” (Citado en Yogeewaran et al., 2021, p. 948)¹. De esta manera, las conclusiones de los autores se fundamentan en que el empleo de una visión intercultural en la toma de decisiones apoya las capacidades de la sociedad como la confianza, la cooperación, la voluntad a participar en espacios distintos, las cuales, además, son elementos fundamentales para la existencia de un escenario más participativo y democrático.

1.1.2. Políticas transversales de diversidad cultural en Latinoamérica

Las políticas de diversidad cultural en Latinoamérica empezaron a aplicarse dentro de un escenario de modernización, según Nivón (2013), y no en un intento de generar países más democráticos, como venía ocurriendo en occidente. Asimismo, las políticas transversales en los países de la región se gestaron a partir de dinámicas propias de cada país, bajo marcos normativos variados y en un escenario post-multiculturalismo², lo que derivó en una serie de políticas transversales que tomaban en ocasiones enfoques tradicionales o que proponían la aplicación de cierto enfoque, pero no alcanzaron estos propósitos.

El caso boliviano fue uno de los más relevantes en la región. A pesar de haber tenido gobiernos de derecha durante varios periodos presidenciales lograron articular políticas interculturales a partir de la llegada de Evo Morales al poder. Específicamente, en el año 2007, a través del Decreto Supremo N° 20.272/2007, se aprobó el Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República: BOLIVIA Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien (Decreto Supremo N° 29.272/2007. Plan Nacional de Desarrollo, 2007). Dicho plan establece su uso obligatorio en las instituciones de índole público, privado y mixto en todos los niveles sectoriales. Asimismo, concentra como objetivos una serie de lineamientos que

¹ El artículo respalda dicha afirmación a través de una serie de investigaciones psicológicas de corte experimental: Brewer & Pierce, 2005; Miller et al., 2009; Roccas & Brewer, 2002; Schmid et al., 2009; Verkuyten & Martinovic, 2012.

² Zapata-Barreto (2017, 2019) se refiere con post-multicultural a un escenario en el que aparecen nuevos enfoques teóricos y se critica constantemente las bases del multiculturalismo con la finalidad de establecer políticas más justas y adaptadas a un contexto determinado.

incitan al reconocimiento indígena, protección de los derechos indígenas redistribución de los ingresos equitativamente y apoyo a organizaciones productivas pequeñas y mediana. Si bien estos lineamientos recalcan siempre la búsqueda de un Estado plurinacional, así como pueden encontrarse ciertos componentes interculturales como la búsqueda de la convivencia equilibrada entre aspectos económicos y culturales de las comunidades en cuestión. Dicha política no incorporó un enfoque transversal como tal. Cruz (2013) nos ayuda a sintetizar esta idea: “tales políticas no fueron suficientes para satisfacer las demandas de los movimientos, pues no tuvieron en cuenta la reivindicación de plurinacionalidad e interculturalidad” (p. 56).

A diferencia de la política planteada desde Bolivia, el Ministerio de Cultura de Colombia estableció la Política de Diversidad Cultural de Colombia (Ministerio de Cultura Colombia, 2006), que recogía no solo lineamientos, sino que demostraba una revisión exhaustiva sobre las condiciones de la diversidad cultural en este país. Dentro de esta se establece una jerarquía de prioridades, tomando en consideración a todas las comunidades que adquieran culturas distintas (no únicamente a las comunidades de origen étnico). En esta jerarquía prioriza a las mujeres cabezas de hogar y a niños. No obstante, no presenta lineamientos tan extensos como el Plan del Buen Vivir de Bolivia. En cambio, establece directrices en las que se debe de dar fomento de las culturas, así como la tolerancia y el respeto. Sobre todo, trata de esbozar que el Estado debe de prevenir y sancionar cualquier acto de discriminación, exclusión social y violación de los derechos humanos. Bajo esta línea, la Política de Diversidad Cultural de Colombia incorpora un enfoque multicultural, pues presta atención a la defensa de los derechos y a promover valores de tolerancia y respeto en la sociedad. Asimismo, esta política demuestra un avance con el caso boliviano en el sentido de que dedica ciertas páginas a incentivar que las instituciones desarrollen investigación, formen y gestionen tomando en consideración los lineamientos antes planteados.

Por otro lado, el caso peruano, a través de la Política Nacional por la Transversalización del Enfoque Intercultural (Ministerio de Cultura, 2017), es distinto a sus similares en otros países, pues incorpora de manera explícita el enfoque intercultural. Dicho de otro modo, dicha política pretende generar una armonía entre otros enfoques adecuados para la situación de las comunidades indígenas: enfoque intercultural, de derechos humanos, de género e intersectorial. No obstante, a

diferencia de la política de Diversidad Cultural de Colombia, la política peruana reconoce un limitado marco de acción solo en las comunidades indígenas y población afroperuana. Asimismo, establece la aplicación obligatoria de dicha política en todas las entidades estatales. En cambio, en las instituciones privadas y sociedad civil, dicha política adquiere un carácter orientador. Entre los lineamientos que estipula plantea 4 ejes temáticos: el fortalecimiento de la capacidad de gestión intercultural del Estado peruano, reconocimiento de la diversidad cultural y lingüística, eliminación de la discriminación étnico racial y la inclusión social de los pueblos indígenas y la población afroperuana desde el enfoque intercultural.

1.1.3. La interculturalidad en otras políticas públicas

Junto a las políticas transversales de diversidad cultural, diversos países desarrollaron políticas específicas para tratar de reducir las brechas de desigualdad entre las culturas. Muchas de estas, incluso, fueron planteadas mucho antes del establecimiento de políticas transversales. Dando así, un proceso incremental de políticas como en Perú, en donde se aplicaron políticas específicas, ya sea a nivel subnacional o desde determinados ministerios, y concluyó el proceso en el establecimiento de una política transversal de obligatoriedad a nivel nacional. De esta manera, propongo hacer un recorrido sobre las principales investigaciones que se han realizado en este campo: primero, desde el caso peruano y, luego, recorriendo casos en todo el mundo.

1.1.3.1. Políticas públicas interculturales en Perú

En el Perú la aplicación de la interculturalidad estuvo presente en políticas de salud. En esta línea, Gárate y Linares (2013), estudian la implicancia del enfoque intercultural en las actividades implementadas por el proyecto "Fortalecimiento de capacidades para la reducción de la desnutrición crónica infantil en la región Tacna", para el periodo junio 2009 - junio 2010. En términos generales, las autoras plantean la importancia del enfoque intercultural sobre la nutrición infantil en Tacna. Muestran de qué forma la interculturalidad estuvo presente en una política del Ministerio de Salud mucho antes de la formulación de la Política Nacional de Transversalización del Enfoque Intercultural. La tesis muestra dimensiones teóricas de la interculturalidad como la planificación participativa, involucramiento de las comunidades en el proyecto y la estrategia comunicacional intercultural. En el mismo campo de la salud, la tesis de Catacora y Pastor (2015), titulada "Estudio del Servicio de Salud Materna en el Hospital General del distrito de Jaén, brindado a

través del enfoque Intercultural durante los meses de marzo a setiembre de 2012”, no solo busca analizar el caso en estudio, sino brindar conocimiento útil de cómo el enfoque intercultural puede ser aplicado con la finalidad de tomar mejores decisiones políticas con pertinencia cultural. De esta forma, las autoras concluyen que dicho hospital no realiza prácticas con enfoque intercultural pues no posee la infraestructura adecuada, ni capacita a su personal de salud. Asimismo, se encuentran diversas prácticas que amenazan la convivencia de diversas culturas como el no reconocimiento de la salud como un derecho de las gestantes.

De igual forma, la tesis de Pintado (2016) sobre “La implementación de políticas públicas en salud para los pueblos indígenas de Santa María de Nieva en Amazonas: la tensión entre la atención al VIH-SIDA y el enfoque intercultural” busca entender de qué forma se aplicó en enfoque intercultural en las políticas trabajadas: la Estrategia Sanitaria Nacional de Prevención y Control de Infecciones de Transmisión Sexual y VIH-SIDA (ESNPC ITS/VIH-Sida) del 2004, el Plan Regional Concertado de Salud Amazonas 2008-2021 (PRCSA) y Red de Salud Condorcanqui. De esta forma, el autor encuentra que la existencia de ciertas condiciones socioculturales, junto a la falta de recursos dificultan el servicio de salud con pertinencia cultural. Asimismo, resalta que el enfoque intercultural es utilizado como una herramienta técnica. Finalmente, el autor concluye que existe una vulneración de derechos de los comuneros indígenas en los organismos que aplican dichas políticas.

Por otro lado, durante los últimos años se ha incrementado la cantidad de investigaciones concernientes a la educación intercultural bilingüe, lo que juntamente coincidió con la aparición de la Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe (Ministerio de Educación, 2018). En este marco, Ruelas (2021) contribuye al estudio del origen y perspectivas de las políticas de Educación Intercultural Bilingüe. Así, el autor realiza un análisis de las políticas interculturales bilingües en el Perú, demostrando que los esfuerzos pioneros en dicho ámbito surgieron en el gobierno de Velasco Alvarado. No obstante, a pesar de los esfuerzos mínimos del gobierno, el autor concluye que “el principal rasgo de la realidad que emerge en la implementación de la educación bilingüe es que los estudiantes se encuentran en un rendimiento no esperado, en el nivel muy bajo de acuerdo con los estándares de evaluación y también se encuentran una gran

desigualdad, en tal sentido la educación bilingüe de calidad para los pueblos originarios se convierte en una utopía” (Ruelas, 2021, p. 223).

De igual forma, Amable y Chambi (2016) analizan los bajos niveles de aprendizaje esperados según los indicadores del Programa de Educación Intercultural Bilingüe (EIB) en las localidades de Ccarhuayo y Ocogate. Específicamente, buscan identificar qué factores de implementación y gestión pública dificultan que se logren altos niveles de aprendizaje en dichas zonas. De esta manera, la tesis concluye que en las escuelas gestionadas por el Ministerio de Educación la política de Enfoque Intercultural Bilingüe no se ha acabado de dar esto debido a la falta de profesores quechua hablantes, la falta de material escrito en quechua y la falta de supervisores.

1.1.3.2. Políticas interculturales en el mundo

De igual forma, alrededor del mundo la interculturalidad ha ganado terreno en un espacio mucho más abierto a incorporar diversas perspectivas distintas a las tradicionales. Así, el artículo académico de Rodríguez (2018), titulado analiza etnográficamente el caso de las políticas interculturales de educación en Ecuador, de tal manera de demostrar “hasta qué punto el reconocimiento de la diferencia y la diversidad cultural en las políticas educativas del Estado es correlativo con las prácticas de educación intercultural bilingüe” (2018, p. 217). De esta forma, la autora descubre la existencia de una desigualdad socioeconómica de carácter estructural. En otras palabras, establece que existen diversas condiciones sociales -por ejemplo, el bajo rendimiento académico debido a la alta actividad diaria- que acompañadas de la incapacidad de las políticas interculturales del país mantienen a un grupo social enterrado en el fondo de la estructura económica. Finalmente, concluye que a partir de las políticas interculturales actuales no es posible construir políticas de Educación Intercultural Bilingüe.

Asimismo, el artículo de García-Cano (2016), “Una Comunidad De Aprendizaje Desde El Enfoque Intercultural: Diálogos, Emergencias Y Contradicciones En La Práctica Escolar”, analiza el proyecto pedagógico de Comunidades de Aprendizaje desde un análisis etnológico en un colegio público de Educación Infantil y Primaria en la ciudad de Sevilla (España). A diferencia de los trabajos anteriores, la autora emplea el enfoque intercultural para analizar el caso en específico. De esta forma concluye que existe “una transformación del concepto de

diversidad y diferencia, entendiendo lo intercultural más allá de los marcadores étnicos. [Asimismo, encuentra] un cambio igualmente de los procesos de enseñanza-aprendizaje, que conllevaría un cuestionamiento de ciertas prácticas docentes rutinizadas” (García-Cano, 2016, p. 252). De esta forma, la autora concluye que el proyecto Comunidades de Aprendizaje no presenta elementos interculturales y amenaza las prácticas de diversidad cultural.

Finalmente, el artículo de Medina (2012) titulado “Políticas interculturales en educación Superior En México: ¿profesiones interculturales?” muestra “el trayecto de las políticas de educación superior indígena-intercultural en México, y de su configuración, en contraste con la educación superior intercultural en América Latina” (Medina, 2012, p. 9). En este artículo, el autor concluye que las políticas de educación intercultural en México son parte de diversas problemáticas sociales que impiden su desarrollo pleno: hay un problema de acceso y cobertura, y una exclusión histórica a los pueblos indígenas. Asimismo, identifica que “las acciones de formación profesional intercultural resultan proyectos y programas heterogéneos, en tensión entre las acciones unificadoras estatales y la construcción política de las propias demandas sociales de las comunidades” En esta línea argumental, el autor plantea que el establecimiento de políticas en favor de comunidades indígenas es gracias a la articulación y tradición de lucha de estos grupos sociales.

1.1.4. Influencia de los movimientos sociales en la toma de decisiones

Las políticas sobre diversidad cultural en Latinoamérica ganaron mucho terreno debido a un creciente reconocimiento de la identidad indígena, lo que provocó masivos movimientos de reivindicación de derechos. De esta forma es que se logró el reconocimiento de los derechos indígenas, específicamente territoriales. Los casos más emblemáticos de la región son Bolivia y Ecuador, en donde la aparición de un nuevo actor político (los movimientos étnicos) si bien tienen mucha influencia en la toma de decisiones., también han logrado establecer políticas en favor de las comunidades indígenas. De esta manera, diversas investigaciones surgieron a raíz de este nuevo fenómeno. En esta línea, Donna Lee Van Cott apareció como uno de los más grandes referentes. Entre dichos trabajos se remarca su análisis de los factores que permitieron “asegurar el reconocimiento formal de los regímenes de autonomía político-territorial” (Van Cott, 2001, p. 30) en Colombia, Ecuador, Nicaragua, Panamá y Venezuela. En este trabajo explica que los foros que daban voz a los intereses de las comunidades étnicas, les permitía ser parte del

proceso de negociación en procesos fundamentales del país. Estos espacios, argumenta la autora, fueron conversaciones de paz destinadas a poner fin a luchas armadas y debates sobre reformas constitucionales. Asimismo, estos espacios lograron consolidar alianzas muy favorables a estos colectivos.

Asimismo, Van Cott (2004) nos muestra los avances de los movimientos indígenas en Latinoamérica en “Los movimientos indígenas y sus logros: la representación y el reconocimiento jurídico en los andes”. De esta forma, la autora concluye en que la aparición de una crisis institucional junto a un proceso de reformas constitucionales logró que se visibilicen los reclamos de diversos colectivos indígenas. Así, se generó una ventana para la aparición de nuevos actores políticos que traían consigo las fuertes demandas étnicas de los movimientos indígenas. Además, Van Cott explica que estos movimientos utilizaron las fallas en el sistema de partidos en su favor, de tal forma que lograron “liderar el descontento contra las reformas neoliberales y la corrupción” (Van Cott, 2004, p. 141). Sus estudios sobre la representación indígena continúan en un artículo titulado “Institutional Change and Ethnic Parties in South America”. Aquí, Van Cott busca entender las razones por las que “los movimientos sociales indígenas formaron partidos electoralmente viables en América Latina en los años noventa” (Van Cott, 2003, p. 1).

A diferencia de Van Cott, Deborah, Yashar (2007) busca entender las razones por las que se desarrollaron grandes movimientos étnicos en América Latina. La autora prescinde del entendimiento generalizado de que la globalización causó los movimientos indígenas. En cambio, sostiene que estos movimientos surgieron en momentos muy distintos a la aparición de la corriente neoliberal, ya sea antes o mucho después de esta. Juntamente a este planteamiento, Yashar demuestra que los movimientos indígenas “han surgido donde hay desafíos a las identidades corporativas preexistentes, redes transcomunitarias para proporcionar los recursos para movilización, y espacios asociativos para facilitar la expresión colectiva” (Yashar, 2007, p. 160). De manera específica, Yashar atribuye la aparición de movimientos indígenas a una “respuesta a la liberalización política incompleta y reformas estatales” (Yashar, 1998, p. 38).

No obstante, si bien las perspectivas de Yashar (2005) sobre la aparición de los movimientos indígenas son relevantes, su trabajo no solo se concentra en ese aspecto. Busca entender los movimientos étnicos en tres países en específico: Ecuador, Bolivia y Perú. En esta investigación, la autora observa que los

movimientos étnicos en Ecuador son los más fuertes en Latinoamérica y con menor fuerza en Bolivia, mientras que en Perú los movimientos indígenas son muy débiles y presentan una variación a nivel subnacional. “Perú difiere en términos de la debilidad de las redes transcomunitarias y el espacio político asociativo. Donde los lazos comunitarios estaban ausentes o debilitados, no surgió la movilización indígena. Por el contrario, en aquellos enclaves que escaparon a la represión y mantuvieron lazos comunitarios, la movilización indígena fue posible y de hecho, a nivel subnacional, comenzó a surgir” (Yashar, 2005, p. 225). Dichas afirmaciones contradicen trabajos previos sobre los movimientos étnicos en Perú. Degregori (1993) a diferencia de Yashar argumenta que los movimientos indígenas “se expresan de manera distinta que en otros países centroandinos” (Degregori, 1993, p. 113). De esta manera, el autor sostiene que los movimientos sociales aparecidos durante la década de 1990 tenían altos componentes étnicos a pesar de la aparición de Sendero Luminoso. No obstante, dichos supuestos estarían en duda actualmente, pues debido a la antigüedad del artículo no se consideraron variables como la instrumentalización del miedo durante el gobierno de Fujimori o la penetración del modelo económico neoliberal.

De igual forma, Pajuelo (2007) realiza un estudio a profundidad sobre los movimientos indígenas en los Andes (Ecuador, Bolivia y Perú). Aquí, el autor busca identificar si los movimientos en cuestión pueden entrar dentro del concepto de Comunidad Imaginada (Anderson, 1993). Identifica que el concepto de nación, empleado por teorías como el multiculturalismo, resulta tener un componente capitalista, de tal modo que no nos permite conocer los estilos de vida propio de los andes, pues encontramos patrones culturales muy diversos que se han construido superpuestos y que impiden una síntesis integrada. Así, los movimientos indígenas en los Andes parten de un tipo de identificación étnica no tan radical, enmarcada en un reclamo a su integración a la nación. De esta manera, se observa que los movimientos tienen como principal objetivo acrecentar su participación política, más que reivindicar en favor de su etnicidad.

1.2. Antecedentes

La interculturalidad resulta un concepto ampliamente utilizado en diversos países de la región para la ejecución de políticas públicas pertinentes a la diversidad cultural. Esto debido a que el enfoque se caracteriza por una flexibilidad que le permite adaptarse a diferentes variables como la alta diferencia cultural entre comunidades y coyunturas socioeconómicas diversas. De esta forma, la interculturalidad ha podido ser incorporada a políticas con objetivos distintos. En algunos casos se consideró la interculturalidad para la atención en los servicios estatales, asimismo, se adaptó para la resolución de conflictos entre culturas disímiles culturalmente o para disputas entre la sociedad y el Estado. Bajo este marco, el caso peruano no se mantuvo al margen de esta dinámica. Los esfuerzos por incorporar la interculturalidad en diversas políticas estuvieron presentes desde la última década del siglo XX y se construyó el enfoque fragmentado, desde diversos ámbitos del gobierno. En este sentido, el presente subcapítulo busca mostrar los antecedentes de la interculturalidad dentro de las políticas públicas del Estado peruano. Para dicho fin, se dividirá, el presente apartado, en tres áreas específicas: la incorporación de la Educación Intercultural Bilingüe, lineamientos de atención interculturales del Ministerio de Salud y conflictos territoriales entre las comunidades indígenas y el Estado peruano.

1.2.1. Educación Intercultural Bilingüe

En los documentos normativos del Estado peruano, la interculturalidad hace su primera aparición en la Constitución de 1993 con un alto sesgo a incorporarla dentro de iniciativas educativas, específicamente en la promoción de la Educación Intercultural Bilingüe. No obstante, esta iniciativa no surgió espontáneamente en la redacción de la Carta Magna, sino que fue parte de un debate previo sobre estrategias para brindar una educación alterna al monolingüismo, así como fortuitos intentos del gobierno por romper la barrera del lenguaje en la educación básica.

Las iniciativas estuvieron presentes en regiones donde convivían la mayor cantidad de comunidades indígenas, que específicamente hablaban una lengua distinta al español, lo que dificultaba la enseñanza. López (1991) argumenta que, en Puno, particularmente, existía una estructura altamente discriminatoria y segregadora que evidenciaron consecuencias como el alto nivel de analfabetismo y la muerte de campesinos puneños por incomprensión del idioma de las autoridades civiles y militares. A raíz de estos problemas, hubo fortuitos intentos de educadores

locales por desarrollar una educación bilingüe. Sin embargo, estos intentos no hicieron eco en la estructura educativa. No fue hasta el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas que se implementó una Reforma Educativa que incorpore las principales barreras culturales como problemas a resolver para un sistema educativo más inclusivo. En palabras de Marrou (2005), a diferencia de las antiguas reformas educativas, la reforma educativa del gobierno militar no trató al problema educativo como alejado de la realidad.

La Reforma Educativa, entonces, supuso una serie de cambios a la estructura educativa tradicional como la Política Nacional de Educación Bilingüe de 1972, el Reglamento de Educación Bilingüe de 1973 y la Ley de Oficialización del quechua en 1975. En líneas generales, el gobierno buscó implementar una nueva concepción de educación bilingüe que logre superar problemas estructurales como la pobreza, sin vulnerar las tradiciones de las comunidades indígenas. La Política Nacional de Educación Bilingüe, en este sentido, remarca la nueva idea de educación que se buscaba implementar:

La educación considerará en todas sus acciones la existencia en el país de diversas lenguas que son medios de comunicación y expresión de cultura, y velará por su preservación y desarrollo. La castellanización de toda la población se hará respetando la personalidad cultural de los diversos grupos que conforman la sociedad nacional y utilizando sus lenguas como vehículo de educación (Citado en Zúñiga y Gálvez, 2002, p. 6).

De esta forma, el reconocimiento del quechua como idioma oficial fue un avance sustancial y vanguardista a las exigencias de la época. Asimismo, las políticas buscaron enfocarse en la enseñanza a través de otras lenguas alternas al castellano. En términos más generales, a partir de la Reforma Educativa, el gobierno buscaba reinventar las relaciones entre el Estado y las comunidades indígenas, desde la educación. Sin embargo, la eficiencia de las políticas no se logró plasmar a cabalidad en los diversos contextos del país. Bajo este argumento, Zúñiga y Gálvez (2002) argumentan que las políticas contenidas en la Reforma Educativa eran inviables porque fue perdiendo el ímpetu y el ánimo de sus inicios en 1972. Sin embargo, dichas medidas de educación bilingüe prevalecieron, a pesar de faltas de recursos, ni apoyo técnico y financiero del gobierno, varios programas de educación bilingüe en los andes y la amazonia lograron sostenerse (Zúñiga y Gálvez, 2002).

De esta forma, antes de la incorporación del interculturalismo a la normativa oficial del Estado peruano, se mantuvieron pequeños proyectos de educación

bilingüe. En este contexto, la Constitución de 1993 incorpora difusamente el concepto de interculturalidad en un marco general de multiculturalismo. Dicho de otro modo, la Constitución nos presenta artículos enfocados a la promoción de la educación desde los enfoques interculturales, mientras que incorpora un enfoque multicultural para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Por un lado, el artículo 17 de la Constitución señala que es deber del Estado fomentar “la educación bilingüe e intercultural, según las características de cada zona. Preserva las diversas manifestaciones culturales y lingüísticas del país. Promueve la integración nacional” (Constitución Política del Perú, 1993, Artículo 17). En este sentido, la educación que enmarca el Estado es siempre intercultural dos sentidos particulares. Primero, respeta las manifestaciones culturales que son ajenas a la cultura que ha tenido históricamente el Estado. Dentro de estos se espera que el Estado no busque imponer el castellano en centros educativos con una mayoría que no habla esta lengua. Segundo, el enfoque intercultural en el esquema educativo debe de promover la integración representada en el aprendizaje mutuo entre las culturas en socialización. Para este caso, no solo basta con reconocer la diferencia lingüística, sino que se deben de adoptar mecanismos y estrategias que incorporen el bilingüismo, al mismo tiempo que se adoptan costumbres de la zona para enriquecer el aprendizaje.

Por otro lado, la Constitución de 1993 marca un resquebrajamiento en la concepción única de nación que ha tenido el Estado peruano durante toda su existencia. Esto en el sentido de que la Constitución de 1993 reconoce a las personas como miembros de un Estado multicultural y poliétnico. Esto se ve representado en el artículo 2 inciso 19 de la Constitución: toda persona tiene derecho “a su identidad étnica y cultural. El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación. Todo peruano tiene derecho a usar su propio idioma ante cualquier autoridad mediante un intérprete. Los extranjeros tienen este mismo derecho cuando son citados por cualquier autoridad” (Constitución del Perú, 1993, Artículo 2). Estas palabras, bajo la interpretación del Tribunal Constitucional suponen que el Perú es un Estado multicultural porque el inciso busca ser “una política de Estado que, en base al reconocimiento de tal realidad, pretende reconocer derechos especiales a minorías estructuradas e identificadas en torno a elementos culturales” (Tribunal Constitucional del Perú, 2012). De esta forma, el TC es consistente en su postura que remarca que el Estado tiene como prioridad “la aceptación de distintas

culturas, manifestaciones culturales y distintas actitudes de ser y entender lo que es ser peruano, del desarrollo de la libre personalidad, de la visión comunitaria de las costumbres que provienen de la experiencia histórica, religiosa y étnica; y que informa a su manera y en su singularidad peculiar la identidad nacional en todas sus variantes” (Tribunal Constitucional del Perú, 2012). En esta línea, la interpretación jurídica oficial que realiza el Estado peruano a partir de la sentencia del Tribunal Constitucional remarca que el único deber del gobierno es reconocer la diversidad cultural y promover la tolerancia a la diversidad. De esta forma, el argumento general que engloba la Carta Magna sitúa al multiculturalismo como el enfoque fundamental para el reconocimiento de los derechos, pero evoca la interculturalidad para el caso específico de la educación.

En esta línea, la aparición del concepto interculturalidad en los sistemas jurídicos peruanos se dieron en un escenario confuso, pues se adoptan dos enfoques distintos y no se desarrollan de forma apropiada ni especifican los componentes que se adquieren de cada uno. Asimismo, las sentencias del Tribunal Constitucional demuestran la existencia de una desconexión con otras instituciones del Estado. Mientras el TC argumentaba que el Estado solo incorpora el multiculturalismo por su cualidad de tolerancia a la diversidad cultural, otras instituciones, como se verá más adelante, tomaban al interculturalismo como fundamento principal para desarrollar políticas públicas. En este marco, entonces, no existía una unidad con respecto al enfoque teórico pertinente para la situación del Estado peruano, lo que dificultaba el diálogo entre instituciones y las políticas o normas que se reglamentaban hacia la población.

A partir del establecimiento de las bases de la Educación Intercultural Bilingüe en la Constitución de 1993, el Estado, específicamente el Ministerio de Educación, empezó a desarrollar Planes Nacionales y Lineamientos que sostengan este proyecto a largo plazo. Así, para el año 2002, el Ministerio de Educación elaboró la Política Nacional de Lenguas y Culturas en la Educación, el cual se concretó luego de 6 años de trabajo y con la participación de múltiples actores como organizaciones indígenas, organizaciones no gubernamentales, expertos en la educación intercultural, maestros bilingües y representantes del Estado (Ministerio de Educación, 2002). El documento establece como su principal objetivo mejorar la calidad educativa a partir de la promoción de las lenguas vernáculas, el castellano y lenguas extranjeras, incorporando, además, valores, conocimientos y costumbres

que aporten al desarrollo cognitivo de los estudiantes. En este sentido, se enmarca la interculturalidad como un aspecto fundamental para dicho fin.

La educación intercultural constituye una orientación para construir el cambio de la sociedad peruana a la vez que un enfoque que promueve el encuentro de sus diferentes culturas en un diálogo horizontal y democrático, a partir del reconocimiento y valoración de la cultura propia. Este enfoque permite tomar conciencia de que vivimos en un mundo heterogéneo, inequitativo y desigual; y de que es indispensable una actuación antidiscriminatoria, crítica y responsable ante esta realidad (Ministerio de Educación, 2002, p. 6).

Esta política demuestra el interés del Ministerio de Educación por establecer el interculturalismo como un enfoque básico para la implementación de la educación. Al contrario, desatiende los marcos multiculturales que establece la Constitución, pues no considera a la tolerancia como el único valor que debe de primar en la enseñanza. En cambio, se debe de incorporar las tradiciones, los valores y, sobre todo, la lengua para poder mejorar la calidad educativa. Asimismo, los esfuerzos próximos del Ministerio de Educación se enfocaron en registrar los colegios que imparten la educación intercultural, de tal forma de que puedan gestionar eficazmente y tener control sobre el desempeño de la política. En este sentido, para el año 2012, se creó el Registro Nacional de Instituciones Educativas de Educación Intercultural Bilingüe del Perú, bajo la Resolución Ministerial N 008-2012-ED. Para cumplir con el objetivo de registrar todas las instituciones se planteó “disponer que los gobiernos regionales, a través de las Direcciones Regionales de Educación y Unidades de Gestión Educativa Local, establezcan las medidas necesarias para el cumplimiento de la presente resolución” (Resolución Ministerial N 008-2012-ED). De este apartado no solo se puede entender que el Ministerio de Educación buscaba fortalecer la Educación Intercultural Bilingüe, sino que los esfuerzos educativos de todo el Estado ya giraban en torno al enfoque intercultural. Incluso, ya existían iniciativas de cooperación entre diversas áreas del gobierno.

Esta dinámica se logró establecer a partir de múltiples esfuerzos concertados desde varios organismos del Estado, específicamente, a partir de dos instrumentos. Primero, el Plan de Acción para los Asuntos Prioritarios (Decreto Supremo N° 015-2001-PCM, 2001) que buscó incentivar que los ministerios busquen ampliar el registro de comunidades indígenas, así como de sus territorios. Este plan fue determinante a la hora de elaborar el Registro Nacional de Instituciones Educativas de Educación Intercultural Bilingüe del Perú, pues fue el cimiento que estableció la

Presidencia del Consejo de Ministros. En otras palabras, el Registro Nacional de 2012 fue una iniciativa pactada desde el 2001 con el Plan de Acción para los Asuntos Prioritarios.

Segundo, la Ley N° 28044, Ley General de Educación, estableció los lineamientos generales que regirían el Sistema Educativo Peruano. En el artículo 20 de la ley, se estableció que el gobierno peruano debe de ofrecer un sistema educativo bajo la idea de la Educación Intercultural Bilingüe (Ley N° 28044, 2003). En esta línea, el documento no se salía de los enfoques interculturales planteados con anterioridad desde el Ministerio de Educación, sino que el aporte reside en la incorporación del enfoque al Sistema Educativo Peruano y la obligatoriedad de las instituciones de trabajar conjuntamente para este fin. Dicho de otro modo, la relevancia de la Ley se enfoca en la aparición de un trabajo multisectorial para el establecimiento de la Educación Intercultural Bilingüe.

1.2.2. Atención intercultural desde la salud

Mientras los esfuerzos por consolidar la Educación Intercultural Bilingüe eran desarrollados en la Política Nacional de Lenguas y Culturas en la Educación, el Ministerio de Salud buscaba ejecutar políticas que brinden espacios de atención adecuados para las comunidades indígenas. El primer documento que determinó las futuras políticas interculturales del Ministerio de Salud fue la Comisión Especial Multisectorial para las Comunidades Nativas, la cual estuvo presidida por el Ministerio de Agricultura e incluía a otras instituciones gubernamentales.³ Dicha comisión tuvo como finalidad “estudiar la situación actual y los problemas de las Comunidades Nativas de la amazonia, así como de formular [...] propuestas integrales para garantizar la plena vigencia de sus derechos constitucionales y promover su bienestar y desarrollo económico” (Decreto Supremo N 015-2001-PCM).

En este sentido, la comisión presentó como informe final el Plan de Acción para los Asuntos Prioritarios. Este último documento proponía múltiples objetivos que debía de seguir el Estado, pero mostraban particular atención en la búsqueda de crear un registro nacional de comunidades nativas, así como la titulación de sus

³ Las otras instituciones que conformaban fue la Comisión Especial Multisectorial para las Comunidades Nativas fueron: El Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Energía y Minas, El Ministerio de Pesquería, Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano – Promudeh, Ministerio de Defensa y La Defensoría del Pueblo (Decreto Supremo N° 015-2001-PCM).

tierras y la protección de estas. Asimismo, el documento final fue fundamental para las próximas políticas con enfoque intercultural desde el Ministerio de Salud porque se establecía como un principio la construcción de un sistema intercultural de salud, así como ampliar la cobertura de salud pública a comunidades indígenas. Si bien este fue el primer documento normativo que incorporó la interculturalidad desde la salud, los objetivos que desarrollan están estructurados ampliamente bajo varios objetivos: la promoción de la descentralización; la creación de un sistema de tecnologías de salud intercultural; promover la participación indígena en los sistemas de salud; la priorización de servicios de salud a mujeres, niñas y niños; y la prevención de enfermedades emergentes en la Amazonía (Presidencia del Consejo de Ministros, 2001).

En este sentido, el Ministerio de Salud inició con una amplia base de propuestas y esquemas que permitieron desarrollar futuras políticas para expandir la salud intercultural. De esta forma, las políticas interculturales en salud partieron con la creación del Centro Nacional de Salud Intercultural en 2002, como un organismo encargado de estudiar la realidad indígena, así como identificar las principales problemáticas, de tal forma que puedan desarrollarse estrategias y políticas en materia de salud (Ministerio de Salud, 27 de enero de 2020). Una vez definidas las funciones de cada institución, en el año 2004, el Centro Nacional de Salud Intercultural promovió una nueva Comisión Nacional de Salud Indígena que busque

Elaborar un Plan Integral de Salud, basado en el análisis situacional de la salud en poblaciones indígenas, estableciéndose experiencias pilotos que permitan desarrollar modelos interculturales de coordinación con el afán de conducir y monitorear los programas de salud en estrecha relación con las diferentes Direcciones Generales y Direcciones Regionales de Salud, promoviendo a la vez mecanismos de participación, coordinación y consulta con las comunidades y pueblos indígenas en general (Resolución Ministerial N 192-2004/MINSA).

De esta forma, el informe final elaborado fue el Plan General de la Estrategia Sanitaria Nacional de los Pueblos Indígenas. El objetivo trazado hace referencia a disminuir las brechas sanitarias entre el nivel nacional y regional, especialmente, de las poblaciones indígenas. Todo esto en un marco intercultural que no solo respeta la diversidad cultural, sino que establece diálogos y promueve la participación de las comunidades. A diferencia del documento desarrollado en 2001, este documento pretende designar responsabilidades y “gestionar el diseño e implementación de una política de salud intercultural en el Perú” (Ministerio de Salud, 2004, p. 30)

De esta forma, el sector salud fue complementando continuamente este aspecto a través del desarrollo de documentos técnicos como la guía de Atención materna y neonatal con equidad de género e interculturalidad en el marco de los derechos en salud (Ministerio de Salud, 2010); la guía técnica de Atención de salud a indígenas en contacto reciente y en contacto inicial en riesgo de alta morbilidad (Resolución Ministerial N 798-2007/MINSA); Casas de espera materna, modelo para la implementación (Ministerio de Salud, 2006); la adecuación cultural a la orientación / consejería en salud sexual y reproductiva (Ministerio de Salud, 2008). En esta línea, el Ministerio de Salud buscaba crear documentos de capacitación y estrategias de implementación para la interculturalidad. En ellos se detallaban los valores tradicionales a tomar en consideración para la atención en los servicios interculturales, así como los mecanismos pertinentes para la promoción de la participación de las poblaciones indígenas en los servicios estatales.

De esta forma, el sector salud logró concretar una misma idea de servicio intercultural de salud, dispuesto a todos los niveles de gobierno y bajo documentos que permitan la implementación fiel a los primeros trabajos de formulación, desarrollados en las comisiones nacionales de 2001 y 2004. En este sentido, los esfuerzos del Estado se concentraron en áreas específicas como la salud materna – neonatal y prevención de enfermedades mortales en la amazonía. Para el año 2009, el Centro Nacional de Salud Intercultural reconoció que se lograron articular grandes logros en salud: concretar diálogos interculturales con las comunidades; analizar a profundidad enfermedades como la Tuberculosis, Hepatitis B; y se promovió el uso de la medicina tradicional, a la vez que se complementaba con la medicina alternativa (Centro Nacional de Salud Intercultural, 2009).

1.2.3. Sociedad civil y los derechos territoriales

Mientras que la interculturalidad estuvo plasmada en políticas específicas dentro de la Educación Intercultural Bilingüe y el Ministerio de Salud, hubo un proceso alterno y simultáneo referido a un conjunto de luchas y reivindicaciones sobre los derechos territoriales que socavaron la relación entre el Estado y la sociedad civil indígena. Este proceso tiene su inicio en el Decreto Legislativo N 26253, que aprueba el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y Tribales en países independientes (Resolución Legislativa N° 26153, 1993). Este convenio tiene como antecedente el Convenio 107 de la OIT que busca reconocer a las poblaciones tribales e indígenas como sujetos

cuya protección debe ser especial dada su condición de población (Unión Europea, 1957). El convenio aprobado por el Estado peruano entró en vigencia en el año 1995 y significó un cambio sustancial sobre los derechos indígenas. Dicho de otro modo, se rompió un esquema histórico de discriminación e imposición de una sola cultura y, en cambio, se esperaba el respeto de la vida, las tradiciones y formas de vida plenas de las comunidades indígenas. Asimismo, la Constitución de 1993 respeta el tratado de la OIT incluyendo que todas las personas tienen derecho a su identidad étnica y cultural. Incluso, la Carta Magna supone que es responsabilidad del Estado proteger esta pluralidad étnica y cultural (Constitución Política del Perú, 1993, Artículo 2).

La firma de este documento parecía novedosa y adelantada en un contexto de inserción del Perú al mercado internacional y la consolidación del modelo neoliberal. Esto debido a que el Convenio se inserta con un rango constitucional y presiona al Estado a realizar una consulta previa en cada ocasión que se involucren a pueblos indígenas. “Si bien el convenio internacional no establece procedimientos específicos de cómo realizar dicha consulta, lo cierto es que sí brinda los lineamientos jurídicos claros y suficientes para que su aplicabilidad por parte de los Estados fuera de inmediato” (Citado en Duque y Mosquera, 2018, p. 222-223). En este sentido, resulta contraproducente que el gobierno firme un tratado que podría limitar el aseguramiento del neoliberalismo, pues la consulta previa supone un proceso adicional que retrasaría la ejecución de proyectos y podría desincentivar la inversión de capitales extranjeros. Sin embargo, la discusión sobre dicho vacío no viene al caso para el tema tratado. En cambio, la adopción del Convenio 169 nos permite entender que el Estado peruano estuvo asociado a tratados sobre la defensa de los derechos territoriales de los pueblos indígenas durante un largo tiempo. Si bien el Convenio de la OIT de 1993 había significado un paso fundamental en la lucha por los derechos de las poblaciones indígenas, el Estado peruano hizo muy poco con la finalidad de crear un marco general que articule una visión única como Estado. El marco que se consolidó durante la primera década del siglo XXI estuvo marcado por la desatención del gobierno en materia indígena y, en cambio, priorizó una cultura distinta a los problemas indígenas. En primer lugar, el gobierno buscó crear instituciones específicas para el manejo concentrado de políticas culturales, específicamente, temas relacionados al patrimonio cultural y artes. Los intentos por crear una política que sistematice el enfoque del Estado con

respecto a los problemas de las comunidades indígenas no se materializaron ni estuvieron en los planes de los políticos.

Para el año 2001, por ejemplo, el gobierno de Alejandro Toledo creó la Comisión Nacional de Cultura, la cual tuvo como objetivos reforzar dinámicas como “la afirmación cultural, las políticas de gestión del patrimonio cultural, la industria editorial, la revisión de Ley del Artista, la organización de una estructura estatal de fomento de la cultura, ciencia y tecnología, los proyectos de Casas de Ciencia y Cultura, y la creación de un Fondo Nacional de Ciencia y Cultura” (Pogrebinschi, 2017). No obstante, dicho proyecto no logró concretarse, pero dejó la idea y la preocupación por crear instituciones que fomenten el patrimonio cultural y las artes.

En esta línea, el presidente Alan García, el 28 de julio de 2008, remarcó en un discurso la necesidad de la creación de un Ministerio de Cultura que se enfoque en la promoción del arte y de una sola cultura: la cultura occidental. Por un lado, se mostraba optimista en la búsqueda de promover el patrimonio nacional, pues, bajo sus argumentos, esto generaría mayor identidad de la sociedad: “Le propongo al Congreso iniciar el debate para la creación del Ministerio de Cultura, que reivindique el pasado del Perú porque esta es la madre patria de Sudamérica, pues de aquí nacieron los otros países” (Perú21, 28 de julio de 2008).

Por otro lado, remarcó constantemente la necesidad de promover las artes y la cultura occidentalizada: “Discutamos la creación del Ministerio de Cultura, que promueva la literatura, el teatro, la pintura, el cine, la música y otras expresiones.” (Perú21, 28 de julio de 2008). De esta forma, queda claro que el discurso que giraba en torno a los dos últimos presidentes antes del gobierno de Ollanta Humala, gobierno que incorporó la Política Nacional de transversalización del Enfoque Intercultural, estaba marcado por la primacía del patrimonio cultural y la priorización de las artes. Todo esto en contraposición y sin tomar en cuenta la creación del Ministerio de Cultura como un organismo dedicado a promover la interculturalidad y promover la participación indígena.

En segundo lugar, el Estado peruano impulsó medidas que abrían la explotación de tierras forestales y minerías. El caso del proyecto de ley N 840/2006-PE hace referencia a esta iniciativa, pues se buscaba “modificar la Ley N 28852 Ley de Promoción a la Inversión Privada en Reforestación y Agroforestería, con el fin de estimular la inversión privada de las actividades de reforestación y agroforestería” (Comisión Agraria, 2007). Sin embargo, así como este proyecto, muchos se vieron

detenidos por oposición de la sociedad civil, específicamente de organizaciones indígenas porque “consideraron que dicho proyecto implicaba un incentivo a la deforestación de los bosques primarios de la Amazonia” (Alza, 2013 p. 124).

A pesar de las desaprobaciones de las organizaciones indígenas se continuaron impulsando leyes que permitan condicionar el mercado extractivo de tal forma que beneficie la economía del país. En esta línea, los proyectos de ley que lograban su promulgación se encontraban en un ciclo constante de conflicto con las organizaciones indígenas y en muchos casos se retrasaban o no se concluían por la intervención de estos grupos. Este contexto fue explícito en el año 2007, cuando se propusieron varios proyectos de ley como el Proyecto de Ley N° 1770-2007-PE, N° 1900/2007-CR y N° 1992/2007-PE. En contra respuesta, Alza (2013) relata que las organizaciones indígenas como AIDSEP y las Comunidades Wampis-Awajún marcharon y realizaron platonos en contra de las actividades de exploración y explotación que promovía el Estado. Sin embargo, sus reclamos nunca se fueron tomados en consideración por el presidente Alan Gracia, que por dichas fechas (28 de octubre de 2007) había hecho público un artículo llamado “El síndrome del perro del hortelano” en donde relataba que los reclamos indígenas carecían de verdad e impedían el crecimiento económico del país (García, 2007).

A pesar de que la problemática para las comunidades indígenas empezaba a calar, la dinámica se agudizó aún más a partir de la Ley N° 29157 con la que se disponía la facultad al poder Ejecutivo de “legislar sobre diversas materias relacionadas con la implementación del acuerdo de promoción comercial Perú – Estados Unidos, y con el apoyo a la competitividad económica para su aprovechamiento” (Ley N 29157, 2007). Dicha ley tuvo como fundamento adoptar las disposiciones del Protocolo de Enmienda para la firma del Tratado de Libre Comercio que traería grandes avances económicos en aspectos comerciales. En esta línea, el gobierno de Alan García desarrolló un paquete de Decretos Legislativos con rango de Ley que permitirían crear condiciones y asegurar la implementación del Tratado de Libre Comercio entre Perú y Estados Unidos.

El paquete desarrollado para la firma del TLC estuvo compuesto por diversos Decretos Legislativos, pero aquellos que vulneraron directamente los marcos de las organizaciones indígenas fueron los D.L N° 1064, 1090, 1015, 1073, 994, 1020 y 1081.

Tabla 1.
Decretos Legislativos que afectaban a los pueblos indígenas

Decreto Legislativo	Disposiciones
1064	"Aprueba el régimen jurídico para el aprovechamiento. de las tierras de uso agrario, que en sus artículos 5 y 6 reconocía la propiedad habitada de las comunidades indígenas, mas no aquellas que por derecho les correspondía. En ese sentido, se sostenía la intención de normar el uso de tierras con protecciones jurídicas a favor de terceros" (Alza, 2013, p. 126-127)
1090	"Aprueba la ley forestal y de fauna silvestre, en el que se menciona los mecanismos de aprovechamiento de la propiedad y los recursos naturales contenidos en el D.L. 1064" (Alza, 2013, p. 127).
1015 y 1073	Donde se modifica el artículo 10 de la Ley 26505 y se uniformiza para las comunidades de la Costa, Sierra y Selva la adquisición de propiedad indígena por parte de terceros con el requerimiento del voto de no menos del 50% de miembros asistentes a Asamblea. En el Decreto Supremo 1073, se modificó el requerimiento de voto del 50% de los asistentes, al 50% de los poseionarios de tierras. También se deroga el artículo 11 de la misma Ley donde se establecía que para realizar cualquier actividad económica en tierras comunales de la Sierra y la Selva, se requerirá el Acuerdo de la Asamblea General con no menos de las dos terceras partes del voto de toda la comunidad.
994	Promueve la inversión privada en proyectos de irrigación para la ampliación de la frontera agrícola en tierras "eriazas"
1020	Referida a la promoción de la organización de productores agrarios. Según AIDSESEP, favorece la venta de tierras de los pequeños productores para construir unidades productivas sostenibles mayores a las 20 hectáreas (Alvarado 2009).
1081	Referida a la creación del Sistema Nacional de Recursos Hídricos. Y que, según la Comisión de los Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso, contravenía el artículo 15 del Convenio 169 de la OIT al "no tener en cuenta la protección especial a la que tienen derecho los pueblos indígenas en relación a los recursos naturales que se encuentran en sus territorios"

Fuente: Recuperado de Alza (2013), pp. 126-127.

Como respuesta al paquete de medidas, las organizaciones indígenas congregaron un paro nacional de los pueblos indígenas el 17 y 18 de marzo de 2008 (CLACSO, 2008). Los argumentos del paro evocaban a que el gobierno estaba vulnerando los derechos de las comunidades indígenas que habían sido reconocidos previamente en el Convenio 169 de la OIT. Incluso, los manifestantes "denunciaron al Estado Peruano ante el Relator por Pueblos Indígenas de la ONU, James Anaya" (Alza, 2013, p. 129). Las protestas no tuvieron cabida en el gobierno, el cual continuó promulgando Decretos Legislativos en favor del TLC. Los saldos de heridos aumentaron drásticamente. El cierre de carreteras en Satipo y Pachanaki, por ejemplo, dejaron un saldo de 20 heridos (Alza, 2013). Las protestas se mantuvieron hasta el 9 de agosto de 2008, en donde AIDSESEP convocó a una marcha nacional que consistiría en cierre de carreteras y bloqueo de embarcaciones. La organización indígena exigía "1) la derogación de los Decretos Legislativos 1015 y 1073

(modificatoria del primero); 2) la restitución del carácter inalienable, inembargable e imprescriptible de los territorios indígenas tal como los suscribe la constitución de 1979, y 3) el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT y el cumplimiento de los demás puntos de demanda de los movimientos indígenas en el país” (Alza, 2013, p. 129).

Si bien el conflicto fomentó la creación de algunas mesas de negociación, ninguna logró prosperar. En la primera mesa de negociación hubo un desinterés del gobierno por entender la problemática y escuchar las demandas de las organizaciones indígenas. De igual forma, en las próximas mesas de negociación el Estado no buscaba cumplir las demandas que presentaba AIDSESEP. Incluso se presentaban proyectos de Ley como el 3180 que pretendía reubicar a los pueblos indígenas de las zonas de influencia minera. De esta forma, se pone en evidencia la clara negación del Estado a acceder a los reclamos de las comunidades indígenas y de detener la publicación de Decretos que vulneraban su autonomía.

Consecuentemente, esa disputa calaría hasta el 5 de junio de 2009, en donde ocurrieron tres hechos fatídicos: a) en Bagua se produjo un enfrentamiento entre indígenas y policías; b) en Imaza, Estación N° 6, se produjo la muerte de los policías de la zona; y c) en Bagua (ciudad), Utcubamba y Jaén se incendiaron locales públicos. En total, el saldo fue de 200 heridos y 33 muertos” (Alza, 2013, p. 136). Dicho acontecimiento significó el punto de quiebre en las negociaciones infructuosas que se desarrollaron en torno a los Decretos Legislativos y los derechos territoriales. Asimismo, fue relevantes en el sentido de que el gobierno tomaría en consideración las demandas de las organizaciones indígenas que articularon todo este periodo de protesta, específicamente, AIDSESEP. De esta forma se tomó en consideración los planteamientos de las organizaciones con respecto a la problemática para desarrollar dos grandes proyectos que velarían porque no vuelvan a desatenderse las demandas de las poblaciones indígenas.

Primero, bajo la Ley N° 29565 el Congreso de la República creó el Ministerio de Cultura. La reacción de este organismo no estuvo sujeta a la visión del expresidente Toledo ni el actual presidente, de ese entonces, Alan García. Su propuesta, como revisamos con anterioridad, se basó en incorporar el patrimonio junto a la promoción de las artes. Sin embargo, los acontecimientos de Bagua en el año 2009 dieron un giro a estos planteamientos, en el sentido de que incorporaron en adición a las ideas plasmadas por los presidentes, el componente intercultural. La

estructura de su creación fue en este sentido. Se creó el Viceministerio de Patrimonio Cultural e Industrias Culturales con la finalidad de promover el pasado histórico del país, así como de fortalecer elencos artísticos adscritos al Ministerio de Cultura. Asimismo, se creó el Viceministerio de Interculturalidad, el cual tenía como objetivo promover y garantizar la igualdad social de acuerdo al Convenio 169 de la OIT.

Finalmente, la Ley N 29785 de 2011 estipulaba la ley de derecho a la Consulta Previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. La finalidad de dicho proceso “es alcanzar un acuerdo o consentimiento entre el Estado y los pueblos indígenas u originarios respecto a la medida legislativa o administrativa que les afecten directamente, a través de un diálogo Intercultural que garantice su inclusión en los procesos de toma de decisión del Estado y la adopción de medidas respetuosas de sus derechos colectivos” (Ley N 29785). De esta forma, se establecieron procedimientos y criterios de identificación de pueblos indígenas. Todo esto estuvo enmarcado en la teoría por la búsqueda de un diálogo intercultural entre el Estado y las comunidades indígenas.

De esta forma, los antecedentes mostrados nos dan una guía y esquematiza las políticas difusas del Estado, que no guardaban una armonía a la hora de articularse entre diversas instituciones del Estado. La creación del Viceministerio de Intercultural, en este sentido, se creó con la función de sistematizar las políticas en materia indígena y, de esta forma, mostrar una mirada más coherente del Estado sobre la diversidad cultural. No obstante, la aparición de nuevas dinámicas de relación entre las organizaciones indígenas y el Estado, a partir de la intervención del Viceministerio de Interculturalidad desataron un conjunto de prácticas nuevas que determinaron la forma de elaborar políticas en materia indígena. De esta forma, la Política Nacional de Transversalización del Enfoque Intercultural se elabora en este marco de nuevas políticas interculturales del Viceministerio de Interculturalidad que buscan sistematizar la interculturalidad como un eje clave para la relación entre el Estado y las comunidades indígenas. Así, la siguiente sección busca explicar al lector, en aspectos normativos y teóricos, la profundidad de la política pública analizada en la presente investigación.

1.3. La Política Nacional de Transversalización del Enfoque Intercultural

El Perú es reconocido por ser uno de los países, en la región, que cuenta con una gran cantidad de población indígena. Según cifras del Censo del 2017, en el Perú existen 5 771 885 personas que se autoidentifican como indígenas y originarias de los Andes, lo que representa el 18% del total de la población (INEI 2018). A pesar de que el componente indígena en el país es grande, la situación de muchas de estas personas y comunidades es alarmante, pues se encuentran en condiciones de pobreza⁴ y vulnerabilidad. El Estado peruano si bien en la actualidad se encuentra promoviendo políticas sociales desde el MIDIS con la finalidad de atacar la problemática de pobreza, históricamente el Estado se ha mantenido al margen de resolver estas condiciones y problemáticas de las comunidades indígenas.

Estas comunidades históricamente se han mantenido al margen del alcance del Estado y se han desarrollado a partir de sus tradiciones culturales propias. Sin embargo, en aquellos momentos en donde se gestaban encuentros entre el estado y las comunidades, generalmente, se generaban ambientes de tensión. Los hechos históricos como El Baguazo o, incluso hechos más antiguos como, los sistemas esclavistas de pueblos indígenas durante la era del caucho no hacen más que reflejar una incapacidad y una falta de interés del Estado por brindar plenos derechos a este grupo social. A partir de los sucesos de Bagua y la creación del Viceministerio de Interculturalidad se visibilizaron a gran escala los sistemas discriminatorios y violentos que habían encaminado estas relaciones entre el Estado y las comunidades indígenas, relaciones que no permitían a este grupo ser ciudadanos con plenos derechos en un sistema igualitario.

De esta forma, la Política Nacional de Transversalización del Enfoque Intercultural se construye sobre una base histórica compleja con matices de discriminación y vulneración de los derechos a lo largo de varias décadas. En este sentido, la política resulta un componente, que, por iniciativa del estado, busca redimir los hechos atroces cometidos anteriormente y reconstruir una nueva relación entre el Estado y las comunidades indígenas. Específicamente, la política apuesta por generar un cambio en todas las instituciones del Estado a partir de la idea de transversalización, la cual propone que todas las instituciones del estado se rijan

⁴ Según cifras del Ministerio de cultura, el 38.5% de la población indígena en el Perú se encuentra en situación de pobreza (El Peruano, 24 de junio de 2022).

bajo un enfoque específico. Este enfoque que se plantea es el de ciudadanía intercultural como una forma de construir democracia a partir de las buenas prácticas interculturales en las instituciones del Estado.

En este sentido, la política plantea el cumplimiento obligatorio de las disposiciones (lineamientos) en todas las instituciones públicas, haciendo referencia al carácter transversal de la política, mientras que el carácter orientador para instituciones privadas y para la sociedad civil. El objetivo principal del documento establece “orientar, articular y establecer los mecanismos de acción del Estado para garantizar el ejercicio de los derechos de la población culturalmente diversa del país [...] promoviendo un Estado que reconoce la diversidad cultural innata a nuestra sociedad, opera con pertinencia cultural y contribuye así a la inclusión social, la integración nacional y eliminación de la discriminación” (Decreto Supremo N° 003-2015-MC, 2015, p. 18). A partir de este objetivo, el Estado plantea, como ya se mencionó, reconstruir una sociedad en la que se integren las poblaciones culturalmente diversas. Asimismo, busca cambiar la orientación que tiene el Estado sobre diversidad cultural, así como mostrar una imagen renovada en la que se lucha por resolver los problemas históricos que habían involucrado al Estado.

A modo de generar una correcta transversalización del enfoque, se establecen cuatro ejes que funcionan como directrices de lo que busca alcanzar la política y lo que deben de considerar las instituciones a la hora de plantear un acercamiento con la población indígena (Tabla 2). El primer eje de la política resalta el inicio de un conjunto de esfuerzos posteriores que buscarán fortalecer la capacidad de gestión intercultural en el Estado. Esta disposición resulta novedosa por el hecho de que en el país no existía ni siquiera una idea clara del enfoque que se venía utilizando. La política no solo adquiere notoriedad por su contenido sino porque busca sistematizar una única forma de entender la diversidad cultural del país. La interculturalidad si bien no es un término novedoso en la política peruana, anteriormente, no se tenía una idea clara de qué enfoque incorporaba el país, pues mientras que algunas instituciones como el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud promovían la interculturalidad, instituciones como el Tribunal Constitucional afirmaba la existencia de un enfoque multicultural para el Perú. De esta forma, establecer prontamente un único enfoque era fundamental no solo por el hecho de que evitaría controversias, sino porque permitiría al Estado trabajar bajo un solo modelo inequívoco y fortalecer los mecanismos de gestión.

En este sentido, la política supone también el alcance de esta sistematización que gestiones anteriores a la de Patricia Balbuena habían buscado conseguir. En palabras de Iván Lanegra, ex viceministro de Interculturalidad, “el desafío para el sector es construir un sistema nacional de políticas públicas dirigidas al sector indígena. Eso es la base para un esfuerzo como ocurre con otras políticas transversales para asegurar que todos los sectores estén articulados en ese tipo de trabajo” (Lanegra, 2011). El viceministerio buscó constantemente articular un solo sistema que incorpore la interculturalidad, que sea aplicable a todos los sectores del gobierno y que esté liderado por el Viceministerio de Interculturalidad. Así, la Política Nacional de Transversalización del Enfoque intercultural responde a un intento de sistematización de la interculturalidad desde hace ya varios años.

Tabla 2.
Ejes de la Política

Eje de política	Lineamientos
Fortalecer la capacidad de gestión intercultural del estado peruano	Desarrollar una institucionalidad para transversalizar el enfoque intercultural en las políticas públicas, planes, programas y proyectos de los sectores, organismos constitucionalmente autónomos y gobiernos regionales y locales.
	Garantizar estándares de calidad en la prestación de servicios públicos a la ciudadanía que cumplan con criterios pertinentes a las realidades socioculturales y lingüísticas de los diversos grupos culturales.
Reconocimiento positivo de la diversidad cultural y lingüística	Promover y gestionar la producción de información y conocimiento sobre la diversidad cultural del país
	Promover la salvaguarda de los saberes y conocimientos de las distintas culturas del país, valorizando la memoria colectiva de los pueblos
Eliminación de la discriminación étnico-racial	Garantizar el derecho a la igualdad, no discriminación y la prevención del racismo
	Promover la formación de ciudadanos y ciudadanas interculturales
Inclusión social de los pueblos indígenas y la población afroperuana	Promover la atención de los Pueblos indígenas y la población Afroperuanas desde un enfoque intercultural.
	Garantizar el ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas mediante la consolidación del marco jurídico y el fortalecimiento de la institucionalidad en materia de interculturalidad.

Fuente: Recuperado del Decreto Supremo N° 003-2015-MC

El segundo eje de política que se establece busca propiciar una dinámica de masificación de material documentado que permita entender la homogeneidad cultural existente en el país, así como poder sintetizar aspectos estadísticos sobre la sociedad y economía que atraviesan las poblaciones culturalmente diversas. Por un lado, la búsqueda de generar conocimiento académico coincide con los fundamentos bajo los que se creó el Viceministerio de Interculturalidad, de acompañar la

elaboración de políticas junto con material académico que permita entender la diversidad cultural del país. De esta forma se destaca la producción de material lingüístico y sociocultural a modo de documentar la diversidad del país y facilitar la comprensión de la misma para la elaboración de políticas más pertinentes. Por otro lado, la política insiste en que la transversalización del enfoque debe de sentarse sobre la base de la gestión de la información de las poblaciones culturalmente diversas. En este aspecto, la política resalta que las instituciones deben de crear información estadística sobre la realidad sociocultural y económica de estos grupos sociales, a modo de que no solo se pueda comprender la dimensión de las brechas socioeconómicas, sino que permita generar conocimiento apropiado para la elaboración de futuras políticas públicas.

El tercer eje parte del entendimiento de que la existencia de brechas socioeconómicas entre la población culturalmente diversa debe uno de sus factores al alto nivel de discriminación en la sociedad, así como la falta de garantía del Estado de que se van a cumplir y proteger los derechos de estos grupos sociales. En este sentido, la política adopta una mirada sistémica para resolver este problema público. Por un lado, propone que se establezcan determinados programas, mecanismos y capacitaciones que erradiquen esta problemática. Sin embargo, los lineamientos que propone la política resultan ser generales y no desarrollan la complejidad que aborda la elaboración de capacitaciones y coordinación. Por otro lado, la política incorpora el enfoque intercultural para promover un sentido de formación y promover el respeto entre ciudadanos de diversas culturas. La base de este planteamiento es que, a través de la interculturalidad, los ciudadanos generarán un intercambio de costumbres entre diversas culturas, de tal forma que se fortalezca la comprensión de las situaciones de cada sociedad y se valoren las diversas manifestaciones culturales que pueden existir.

Finalmente, el último eje concuerda con la visión de inclusión social que constantemente utilizaba el gobierno de turno para reafirmar la búsqueda de un país más democrático, libres de brechas socioeconómicas. De esta forma, la política propone que, con la transversalización del enfoque intercultural, todas las políticas y programas que elaboren las instituciones del Estado deben de garantizar el cumplimiento de la variable étnica. Asimismo, que estos proyectos a elaborar deben de realizarse bajo la cautela de que no todas las culturas percibirán de la misma forma el trato, por lo que deben de adaptar la implementación de sus proyectos,

especialmente con pueblos indígenas en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial. Así, la política en su totalidad propone que los derechos colectivos de las poblaciones culturalmente diversas estén garantizados a partir del cumplimiento y difusión de normativas previas como, por ejemplo, la Ley de Consulta Previa y el tratado 169 de la OIT.

En líneas generales, la política nacional resulta ser nominativa, en el sentido de que solo sintetiza y reúne los principios políticamente correctos que ya se habían estado trabajando de manera separada en otras instituciones y que estaba estipulado en tratados como el Convenio 169 de la OIT. En este sentido, el documento no genera controversias sobre la incorporación de enfoques distintos o grandes cambios a nivel administrativo, sino que sintetiza el trabajo de gestión intercultural sobre lo que ya se venía trabajando tanto en el Viceministerio como en otras instituciones. La particularidad del documento es que se sienta como ente rector de la interculturalidad al Viceministerio de Interculturalidad, al otorgarle funciones como el monitoreo y seguimiento de la transversalización de lo intercultural. La política, de esta forma, funcionó como un acto estratégico para sentar las bases de la institución que se encargaría de regir la gestión intercultural, mientras que el documento no prestó atención a generar contenidos académicos específicos ni muy elaborados. Asimismo, la política constituye la creación de una base sólida para la gestión intercultural en el país, con la delimitación del ente rector y el carácter transversal del enfoque. A partir de la sistematización es que se pueden sentar las bases para el fortalecimiento de los objetivos establecidos y trabajo intersectorial sobre la reducción de brechas socioeconómicas de la población culturalmente diversa.

Si se coloca la presente política en una perspectiva comparada se orienta a determinada ambivalencia en la que por cuestiones políticas y contextuales se enmarca como una iniciativa progresista, pero el contenido de la política no resulta ser arriesgado ni busca generar cambios sustanciales sobre las relaciones entre el Estado y las comunidades culturalmente diversas. Por un lado, Latinoamérica se ha estructurado en las últimas décadas por gobiernos con poca iniciativa a realizar cambios en materia indígena. Los cambios más sustanciales en este ámbito se alcanzaron en países como Ecuador y Bolivia. Sobre estos países Yashar (2006) plantea que los logros se consiguieron debido a la coherencia y buena articulación de sus movimientos indígenas, los cuales lograron tener acceso a espacios de toma

de decisión. La dinámica no fue distinta en la región por varios años. En el Perú, incluso, los logros de la Consulta Previa resultaron ser novedosos por la existencia de un contexto desfavorable de un gobierno que invisibilizaba los derechos de las comunidades indígenas. Sin embargo, la política en cuestión no surge bajo la misma lógica en la que las variables son los movimientos indígenas, en cambio, se circunscribe como una iniciativa del gobierno. De esta forma, el marco desfavorable de gobiernos con poca proyección hacia políticas sobre diversidad cultural envuelve a estas como decisiones progresistas.

1.3.1. La política de diversidad en perspectiva comparada

Por ende, los casos de logros materializados en políticas resultan ser específicos y pocos. Los casos más ejemplares de políticas nacionales y estrategias a largo plazo para desarrollar políticas que protejan los derechos de las comunidades culturalmente diversas, a parte del caso peruano, son casos en Bolivia y Colombia con el Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República (Decreto Supremo N 29272, 2007) y la Política de Diversidad Cultural (Ministerio de cultura Colombia, 2006), respectivamente. Si bien los tres documentos comparten objetivos como promover el desarrollo de las comunidades a partir de la incorporación de los lineamientos generales en el sistema normativo de cada país, cada uno enfoca las prioridades distintas. Mientras que el caso peruano se enfoca a ser una política que prioriza la sistematización de una gestión intercultural, el caso boliviano se sienta sobre la estructura de buscar desmontar el modelo de desarrollo que había tenido el país y que no habría mantenido a las comunidades indígenas relegadas. Bajo tal paradigma, la política plantea la reconstrucción de un país que evita a toda costa caer en el modelo discriminatorio anterior.

Por el contrario, el caso colombiano y su Política de Diversidad Cultural no se enfoca en cambiar el modelo anterior, sino que entiende que las comunidades culturalmente diversas se han mantenido al margen y deben de crear los mecanismos necesarios para su incorporación a la arena política. En este sentido, opta por empoderar políticamente a las comunidades a través del refuerzo de los mecanismos de participación política, apoyando las actividades económicas en las que se involucra este grupo social y promoviendo el valor social de las tradiciones culturales. Mientras que la política boliviana plantea la reconfiguración del Estado para la construcción de la plurinacionalidad, el caso colombiano busca incorporar a

estas comunidades en el modelo ya existente, empoderando sus capacidades para que sean adecuadas al contexto.

Los casos de las dos políticas se configuran como dos casos progresistas en su contenido a diferencia de la política peruana que no plantea una reconfiguración de las relaciones del Estado y las comunidades, sino que prioriza la sistematización de la interculturalidad en el Estado. Para la política peruana, los beneficios que recibirían las comunidades resultan ser casi nulos, los esfuerzos de la política apuntan a mejorar la gestión del Estado y crear un orden y mirada unificada sobre la interculturalidad. El caso colombiano, por su lado, brinda mayores posibilidades de mejorar estas relaciones como generar sensibilización en la opinión pública, crear programas sociales especializados, apoyar los emprendimientos de las comunidades, optar por un modelo de desarrollo de capacidades y promover la participación indígena en el Sistema Nacional de Cultura.

Asimismo, en Bolivia, el mismo hecho de crear un plan que planteara reconfigurar el paradigma previo, supone una política ambiciosa a diferencia del caso peruano. Dentro del Plan estructuran una serie de políticas sociales focalizadas que tratan de apoyar elementos en los que las comunidades indígenas se encuentran desfavorecidos como, por ejemplo, revalorización de los derechos, valorización de los saberes y conocimientos y empoderamiento de los sectores excluidos. La diferencia más notoria con el caso peruano es el hecho de que el plan resulta más extenso y profundo, pues establece una política por cada problemática identificada. Asimismo, el Plan boliviano plantea el enfoque.

De esta forma la política de diversidad cultural peruana, a diferencia de sus similares en la región, se circunscribe en una política muy corta en contenido, pues no genera condiciones de mejora que repercutan directamente en las comunidades. La política atiende la idea de crear un sistema intercultural y desatiende la generación de condiciones para la inclusión de estos grupos sociales en el sistema político del Estado. Asimismo, la política se queda corta pues no plantea la creación de programas, los cuales aportan a la política como los instrumentos que permiten fortalecer las orientaciones generales que estipula el documento. De igual forma, no considera a comparación de sus casos similares los enfoques de desarrollo de capacidades ni empoderamiento, los cuales resultan ser propuestas atinadas para reforzar la participación políticas de las comunidades, así como promover su desarrollo económico. Así, a la política le falta incluir acciones que ataquen los

problemas reales que tienen las comunidades indígenas y que estas complementen el sentido transversal de la misma.

1.3.2. Interculturalidad antes que multiculturalismo

La Política Nacional de Transversalización del Enfoque Intercultural entre sus grandes enfoques prioriza la interculturalidad como un enfoque que permitiría incorporar a comunidades y grupos culturalmente distintos en el sistema de atención del Estado, a partir de la reconfiguración de los proyectos y programas hacia una apuesta de respeto de costumbres y tradiciones. El enfoque teórico aquí plasmado supone una herramienta oportuna que guía la política hacia aspectos conceptuales que configuren el accionar del Estado. Si bien el interculturalismo no resulta ser el único enfoque dentro de la literatura académica, se dio prevalencia a este enfoque por encima de otros como el multiculturalismo, debido a que era un enfoque que el Estado ya había incorporado previamente en su gestión.

En el Perú se habían desarrollado un conjunto de políticas y programas focalizados que empleaban la interculturalidad para atender problemáticas en educación y salud. Así, la política funciona como un esfuerzo de continuar el legado de este enfoque en la gestión del Estado peruano y fortalecerla a partir de la sistematización del enfoque. Incluso, la incorporación del interculturalismo en el caso peruano ha sido pertinente y adecuado para autores como Nivón (2013). El autor sostiene que el interculturalismo resulta ser un enfoque pertinente para las variables domésticas de Latinoamérica por el hecho que no existe una democracia sólida que pueda garantizar derechos plenos de las comunidades culturalmente diversas. El multiculturalismo, en contraposición, es un enfoque occidentalizado planteado y pertinente para contextos en los que la democracia resulta ser más fuerte y en donde el Estado tiene la capacidad para incluir a estos grupos sociales dentro de su sistema. En cambio, el caso latinoamericano se caracteriza por una clara debilidad del Estado que no logra generar un sistema jurídico que proteja los derechos de los grupos sociales, los cuales, además, están envueltos en una estructura de desigualdad, pobreza y vulnerabilidad.

Estas condiciones estructurales generan que el Estado de los países de la región tengan retos mayores con respecto a incorporar un enfoque multicultural. Nivón (2013) y Zapata Barreto (2017, 2019), por el contrario, afirman que la interculturalidad es pertinente por el hecho que permite construir un sistema democrático desde la misma debilidad del Estado. Esto debido a que, la

interculturalidad reconoce el rol de la comunicación entre culturas como parte fundamental del crecimiento del país. El enfoque parte de la premisa en la que las costumbres y tradiciones de las culturas no se mantienen estáticas, sino que varían con el tiempo a partir de su interrelación y socialización con otras culturas. En otras palabras, el hecho mismo de socialización entre culturas fomenta que estas mismas aprendan de las costumbres de las otras comunidades y adoptan esas costumbres dentro de su cotidianidad, lo que se llama desde el interculturalismo como aprendizaje.

De esta forma, la principal apuesta del interculturalismo dentro de la política es que estos espacios en los que se generan procesos de socialización entre las diversas culturas y la cultura del Estado deben de prevalecer condiciones que permitan el aprendizaje mutuo. Así, el enfoque en su sentido transversal busca que el Estado adapte todos los espacios de interacción con las comunidades no solo hacia el respeto y tolerancia, sino que incorpore las tradiciones y costumbres de las comunidades. Este accionar no solo generaría un mejor vínculo entre el Estado y las comunidades por el hecho de que se sientan respetados y cómodos en este espacio, sino que se fortalecen los programas del Estado en el camino de encontrar prácticas más adecuadas para la realidad en la que se trabaja.

Esta particularidad resulta ser distinta para el multiculturalismo, ya que la premisa sobre la que parte el enfoque es que las culturas se mantienen estáticas y no conciben el proceso de aprendizaje. De esta forma, el enfoque propone la coexistencia de culturas en un territorio a partir del respeto y tolerancia. Esta condición genera otro tipo de políticas que no se concentran en adaptar los servicios del Estado para fortalecer los procesos de interacción entre diversas culturas, sino que, se ciñe estrictamente a dotar de derechos a las comunidades y, así, incluirlos en la estructura del Estado. De esta forma, las políticas, en su gran mayoría, se componen por la configuración de normativas generales como la provisión de derechos, respeto de los territorios, debido a que los países en los que se aplica el enfoque poseen un Estado fuerte que pueda garantizar el cumplimiento de estas normas. En el caso peruano, por el contrario, se requiere construir un sistema democrático a partir de las interacciones, pues si se genera una normativa a nivel nacional que se ciña estrictamente a dotar derechos, las instituciones del Estado no serán capaces de cumplirlas.

De esta forma, la política en cuestión emplea el enfoque intercultural por ser un modelo más conveniente para la realidad peruana debido a que sienta sus principios en el diálogo entre comunidades culturalmente diversas. La apuesta se enfoca a fortalecer estas interacciones comunicativas de tal forma que las relaciones entre el Estado y las comunidades se vean reforzadas por valores de empatía, respeto y tolerancia. Cabe resaltar, que el interculturalismo no pretende, desde su mirada teórica, que el Estado o una cultura predominante altere ni funda las identidades y costumbres de las otras culturas, sino que evoca a que la interacción sea libre sobre unas condiciones de diálogo pertinentes, las cuales, a su vez, deben de ser aseguradas por el Estado.

Tabla 3.
Maneras de abordar las relaciones entre culturas

Abordaje	Multiculturalismo	Pluralismo Cultural	Interculturalidad
Reconocimiento de las diferencias culturales	Se reivindican las diferencias culturales.	Se reconocen las diferencias culturales con consecuencias jurídicas y políticas	Establece relaciones de confianza, reconocimiento mutuo, comunicación efectiva, diálogo, aprendizaje intercambio.
Manera de ver las asimetrías e injusticias	Intracultural: se visibiliza las culturas injustamente menospreciadas.	Intercultural: se visibiliza las relaciones de poder injustas entre las culturas.	Se desarrollan competencias para comunicarse en contextos de relación con otras culturas
Políticas para promover los derechos de los grupos culturales	Acciones afirmativas (de "inclusión") para favorecer la igualdad de oportunidades en el acceso a los servicios del Estado.	Acciones transformativas de las estructuras políticas, sociales y económicas del Estado para la plena participación de todos los grupos.	Igualdad en el ejercicio de derechos y acceso a oportunidades. Orden político que reconozca pluralidad del Estado, democracia inclusiva y participativa.
Modelo de Estado	Estado monocultural	Estado pluricultural	Estado pluricultural
Tipo de relación que se promueve entre las culturas	Coexistencia respetuosa, sin intercambio	Intercambio, enriquecimiento y transformación mutua.	Renovación del pacto social y la construcción de una cultura política común a partir de un diálogo intercultural en las esferas públicas de la sociedad civil

Fuente: Recuperado de GIZ (2013), p. 10

Otro punto fundamental que caracteriza al interculturalismo frente al multiculturalismo, es el hecho que este último desde su discusión teórica busca generar iniciativas a partir del reconocimiento de un pasado de exclusión. Así, la forma en la que el Estado puede brindar una justicia adecuada es resarcido estas inequidades históricas e incluyéndolos dentro del aparato Estatal. Cabe destacar, que

los Estados que aplican dicho enfoque se reconocen a sí mismos como monoculturales y son los grupos sociales pequeñas minorías que han sido incluidas dentro del aparato a partir de la dotación de derechos. De esta forma, se plantea una inclusión de las comunidades históricamente vulneradas, pero se mantiene la predominancia de una cultura a partir de los esquemas jurídicos del Estado.

Por el contrario, el interculturalismo no sostiene su construcción teórica desde el reconocimiento de este pasado histórico, sino que se orienta a trabajar exclusivamente en las relaciones entre culturas. Este principio comunicativo resulta ser fundamental para que se logren alcanzar objetivos más ambiciosos. El interculturalismo propone que a partir de la comunicación efectiva es que se van a lograr generar cambios en la estructura social como los valores de la sociedad. De esta forma, la aparición de valores de empatía y respeto fomentarán que se genere una integración profunda y se combatan los sistemas de violencia y discriminación. Esta misma metodología resulta ser la falencia del mismo enfoque en el hecho de que, si no se crean condiciones apropiadas para el diálogo intercultural, no se podrán conseguir los objetivos, porque esta es la única forma en la que se pueden resolver los problemas públicos.

En este marco, la política en cuestión utiliza acertadamente los conceptos académicos que se ha plasmado en la literatura académica, desde el principio de construcción democrática a partir del fortalecimiento de las relaciones culturales.

La interculturalidad desde un paradigma ético-político parte del reconocimiento de las diferencias culturales como uno de los pilares de la construcción de una sociedad democrática, fundamentada en el establecimiento de relaciones de equidad e igualdad de oportunidades y derechos. El Enfoque Intercultural implica que el Estado valore e incorpore las diferentes visiones culturales, concepciones de bienestar y desarrollo de los diversos grupos étnico-culturales para la generación de servicios con pertinencia cultural, la promoción de una ciudadanía intercultural basada en el diálogo y la atención diferenciada a los pueblos indígenas y la población afroperuana (Ministerio de Cultura, 2017, p. 25).

De esta forma, el planteamiento de la política supone que el diálogo entre el Estado y las comunidades se evoque a generar valores determinados que resuelvan aspectos específicos como la discriminación y la violencia. Estas ideas se plasman pertinentemente en los ejes que componen la política (Tabla 2) en el hecho de que priorizan la creación de espacios de diálogo respetuosos y que tengan condiciones apropiadas para la generación de valores y se fomente el aprendizaje. Para que el

Estado logre crear todos estos espacios y puedan concretar los espacios con condiciones adecuadas para la ciudadanía cultural, se planteó la política bajo el enfoque de transversalización. Esta idea establece que el enfoque intercultural debe de plasmarse en todas las instituciones del Estado, de tal forma que sea cada institución la encargada de acoplar adecuadamente dicho enfoque. Dicho de otro modo, la aplicación queda a criterio de cada institución que vaya a implementar un programa o proyecto. Así, cada institución del Estado debe de valorar las condiciones de las comunidades con las que vayan a tener interacción y deben de adaptar su proyecto a las costumbres de cada comunidad con la finalidad de establecer espacios seguros que promuevan el aprendizaje. El rol en esta instancia del Viceministerio en su cualidad de rector es asegurar que las instituciones cumplan con el enfoque en cualquier interacción que tenga el Estado con las comunidades culturalmente diversas.

1.4. Marco Teórico

El marco teórico que encausará la presente investigación se compone a partir de estudios referidos a las dinámicas institucionales que amoldan las políticas públicas y determinan los procesos de formulación de las mismas. De esta manera, con la finalidad de estudiar el proceso de formulación de la Política Nacional de Transversalización del Enfoque Intercultural se pretende partir de enfoque teóricos referentes al institucionalismo. Dentro del amplio abanico de estudios sobre instituciones, se utiliza el institucionalismo histórico como un enfoque que permite visualizar las instituciones como entidades que varían a través del tiempo a partir de variables exógenas y endógenas.

1.4.1. Institucionalismo histórico

El institucionalismo histórico es un enfoque teórico que se instaura en un marco de análisis orientado al entendimiento de las dinámicas organizacionales internas y a los resultados, evidenciados en políticas públicas y documentos normativos. Los principios tradicionales que enmarcaron el presente enfoque teórico buscaron visibilizar el rol que tenía la estructura de las instituciones para determinar los efectos sobre las dinámicas organizacionales y resultados (outputs). Todo este marco se alejaba, en gran medida, de enfoques contrarios como la teoría de la elección racional, que, más bien, se enfocaba en entender el comportamiento de los actores como entes racionales que determinaban e influían sobre los resultados de las instituciones. A partir de esta distinción, el institucionalismo histórico se instaura

como un enfoque que prioriza el poder de las instituciones por encima del poder de actores políticos sobre la realización y consolidación de outputs.

El institucionalismo histórico, así, se compone de tres principios que se repiten a la hora de evaluar las variables que considera para el estudio del output. Primero, el institucionalismo histórico analiza aspectos macro y variables que se encuentran fuera de los límites de la institución analizada. A partir de la interacción entre la institución con actores foráneos a la misma es que se logra explicar los cambios que generan que determinado resultado se lleve a cabo. Segundo, el institucionalismo histórico analiza procesos histórico previos, pues entiende que las instituciones se construyen a lo largo del tiempo en procesos de cambio que no son inmediatos. En estos cambios es que se gestan las relaciones que continuamente van generando cambios. Tercero, la presente teoría entiende que las instituciones cambian constantemente y, debido a ello, es que constantemente estudian las variaciones de las instituciones a lo largo del tiempo.

Tabla 4.
Principios del institucionalismo histórico

<p>Analiza la interacción entre instituciones en contextos macro</p>	<ul style="list-style-type: none"> • “El foco de su atención [es] analizar la interacción entre instituciones y entre organizaciones e instituciones en contextos macro y los resultados que ese juego de intersecciones produce”. • “Este enfoque se sustenta en la idea de que concibe las instituciones como fenómenos relacionales, razón que los obliga a estudiar sus vínculos con el contexto político y social en el cual están inmersos para poder explicarlas”
<p>Los procesos sociales previos son los que afectan el output</p>	<ul style="list-style-type: none"> • “Van más allá de las explicaciones funcionalistas del desarrollo institucional (la lógica de las consecuencias), para darles relevancia causal a las secuencias o los procesos temporales, es decir, a los efectos a largo plazo de las decisiones institucionales, que los conciben como productos de procesos sociales (“preferencias congeladas”) [...] o de conflictos previos”. • “Su interés por el estudio del desarrollo institucional los lleva a detenerse en las consecuencias no intencionales a largo plazo de elecciones políticas y conflictos anteriores” • “[Enfocan los resultados como consecuencia] de la interacción de procesos diferentes, donde varios factores institucionales, organizacionales y estratégicos se cruzan y se afectan mutuamente a lo largo del tiempo
<p>Las instituciones no se cristalizan en el tiempo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • “Las instituciones son reconstruidas en el tiempo, es decir, las instituciones no solo se reproducen, sino que también cambian. Esto ocurre cuando nuevas reglas son introducidas para responder a presiones endógenas o exógenas, sin reemplazar las preexistentes”. • “En cualquier caso, es plausible que las decisiones originales incidan fuertemente en el funcionamiento actual de la institución, pero, igualmente, que las nuevas reglas logren desplazar las antiguas y dar origen a un cambio institucional transformador”

Fuente: Recuperado de Saavedra, 2016, p. 86

El aspecto fundamental que ayuda a entender el funcionamiento de la teoría incide en la relación que se presenta entre la variable dependiente e independiente.

La presente teoría no se concentra en resumir las variables independientes en condiciones que desarrollaron causalidad directa sobre el proceso de formulación de la política. En cambio, el institucionalismo histórico entiende que las variables independientes no necesariamente afectan directamente a la variable dependiente. Existe un abanico de pasos intermedios o previos que, si bien no son esenciales para que el resultado se logre, estos pasos ayudan a asegurar de que el resultado se logre. En otras palabras, la existencia de una variable independiente por sí sola no propiciará la aparición de un resultado, sino que necesita la incorporación de pasos intermedios o previos para asegurar que el resultado se lleve a cabo.

De esta forma, el análisis de la teoría resulta ser profunda en los aspectos históricos previo al resultado y, con ello, el análisis de las variables independientes previas. Esto debido a que las variables pueden adquirir diversas dimensiones a través del tiempo, pueden tratarse de episodios breves o largos, que encapsulan varios pasos en sí. Para entender la complejidad de la teoría, los institucionalistas históricos desarrollaron dos conceptos claves para análisis de dichas variables: *critical juncture* y *path dependence*.

Por un lado, la coyuntura crítica o *critical juncture* debe de entenderse como “un periodo de tiempo relativamente corto durante el cual ocurre un evento o conjunto de eventos que tiene un impacto subsiguiente grande y duradero” (Mahoney et al., 2016, p. 78). En este sentido, la coyuntura crítica se distingue de cualquier otro suceso coyuntural por el hecho de que su acontecimiento es necesario para que un futuro resultado (output) se lleve a cabo. Así, la coyuntura crítica parte como el estudio retrospectivo del resultado analizado. Una vez que se identifica el output a analizar, es que se puede localizar la coyuntura crítica. El suceso necesario para que el output se lleve a cabo. No obstante, para el institucionalismo histórico, la coyuntura crítica en ciertas ocasiones no es suficiente para explicar la existencia de un outcome, sino que, luego de ella, acontecen ciertos pasos (steps). “Los pasos intermedios se desarrollan lentamente con el tiempo y cada uno de ellos hace solo una pequeña contribución para llevar un caso a un resultado específico” (Mahoney et al., 2016, p. 84).

De esta forma, los cambios que generan las coyunturas críticas son volátiles, ya que pueden expresarse en pasos intermedios o directamente en el output. Sin embargo, muchos autores entender la coyuntura crítica como periodos que inician el proceso de cambio para una *path dependence* (Mahoney et al., 2016). La *path*

dependence o procesos dependientes de trayectoria resultan ser acontecimientos de larga duración, mucho más que las coyunturas críticas, que, además, construyen una estructura de relaciones sociales difíciles de cambiar. Bajo esta mirada, Pierson y Skocpol profundizan a mayor detalle el concepto.

Los procesos dependientes de trayectoria tienen características muy interesantes. Pueden ser altamente influidos por perturbaciones relativamente pequeñas en etapas iniciales. Una vez que los actores se han aventurado en un camino particular, sin embargo, es probable que les sea difícil revertir el curso. Las alternativas políticas que una vez fueron plausibles pueden ser irrecuperables. De este modo, los eventos o procesos que tienen lugar y las coyunturas críticas que los suceden emergen como cruciales (Pierson y Skocpol, 2008, p. 13).

Bajo los argumentos que presentan los autores se entiende que path dependence es un proceso difícil de cambiar debido a que las instituciones interiorizan las nuevas dinámicas ocurridas a partir de la coyuntura crítica y que la falta de poder de los actores resulta ser un factor que impide que se rompa esta estructura interiorizada. De esta forma, las coyunturas críticas aparecen como los únicos acontecimientos específicos que pueden determinar cambios sobre los procesos dependientes de trayectoria. Para motivos de la presente investigación, se tomó la coyuntura crítica como un acontecimiento que da inicio a un proceso dependiente de trayectoria. A partir de este acontecimiento acurren pasos intermedios que lograron concretar el resultado final analizado: la elaboración de la Política Nacional.

Para el análisis de proceso dependiente de trayectoria, Mahoney et al. (2016) ilustran pertinentemente el proceso en dos formas en las que se interrelacionan las coyunturas críticas y los pasos intermedios (steps): secuencias de auto refuerzo (self-reinforcing sequences) y secuencias reactivas (reactive sequences). Por un lado, las secuencias de auto refuerzo argumentan que

cada paso (step) en una dirección particular hace más probable que una unidad continúe en esa misma dirección. Con el tiempo se vuelve más difícil revertir el curso. Por lo general, con esta concepción [...], los primeros pasos son cruciales para llevar a una unidad por un camino particular. Los pasos siguientes sirven para reforzar la ya alta probabilidad de que se seguirá una dirección determinada. Los primeros pasos, de hecho, pueden cerrar completamente ciertas posibilidades que existía anteriormente (Mahoney et al., 2016, p. 82).

Bajo este principio, la coyuntura crítica se explica como el acontecimiento que marca el dinamismo que tendrán los pasos intermedios durante el proceso dependiente de trayectoria. Así, los pasos funcionan como acciones que moldean

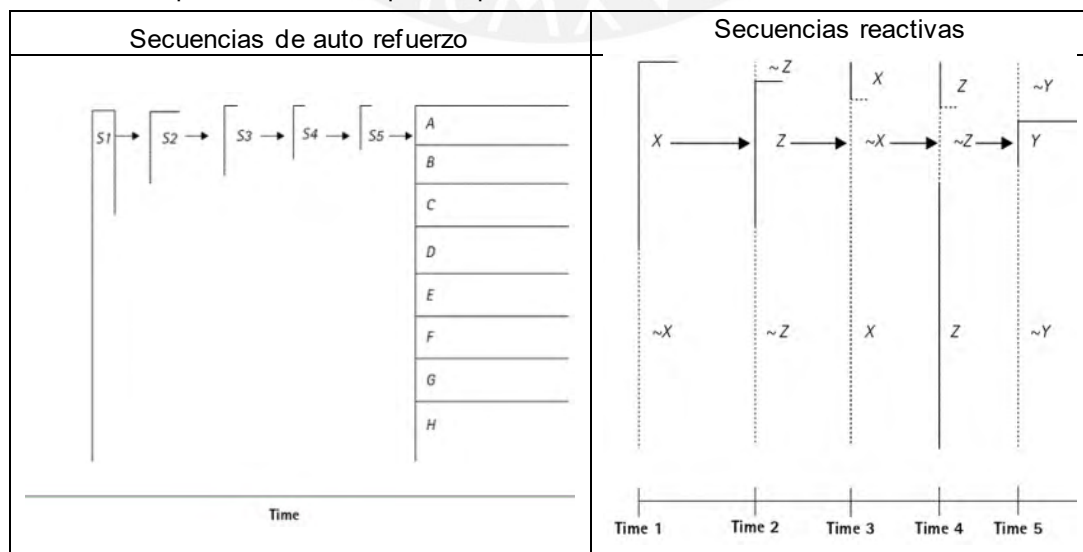
aún más la institución, al punto de impedir el cambio y, así, asegurar que determinado output se lleve a cabo. En esta lógica, la coyuntura crítica es necesaria para que el output se lleve a cabo, pero no es suficiente. Para que se cree un modelo o dinamismo institucional que determine el output determinado se requiere de pasos previos que afirman la estructura pautada. Dichos pasos pueden ser acontecimientos exógenos a la institución, así como políticas incrementales que buscan determinado resultado.

Por otro lado, las secuencias reactivas a diferencia de las secuencias de auto refuerzo no analizan los pasos intermedios como hechos que reafirman una idea de la institución, sino que se orienta a explicar que existen múltiples pasos. Cada uno causa un subsiguiente paso, lo que termina afectando en la realización de un output. Las secuencias reactivas

son cadenas de eventos estrechamente acoplados en los que cada evento es la causa de cada evento subsiguiente. Estas secuencias son reactivas porque se mueven rápidamente de un evento al siguiente y porque están marcados por procesos de contragolpe en los que pueden tener lugar reversiones (Mahoney et al., 2016, p. 85).

Esta idea nos muestra una mirada causal de los pasos intermedios. La coyuntura crítica significa el inicio de un conjunto de pasos intermedios que tienen como consecuencia pasos siguientes hasta determinar el output que se analiza. Al igual que el caso anterior, la coyuntura crítica aparece como necesaria porque representa el primer gran acontecimiento que marca la pauta de los próximos pasos intermedios a través de relaciones causales.

Figura 1.
Secuencias que estructuran el path dependence



Fuente: Recuperado de Mahoney et al. (2016)

A modo de complementar el enfoque de institucionalismo histórico, en la presente investigación se busca adaptar el marco del Análisis de Desarrollo Institucional (IAD) que nos brinda una mirada procesal de cómo se determinan las políticas públicas, cuando se toma en consideración a las variables institucionales como causas de la acción política. Asimismo, importa incorporar dicho enfoque teórico pues nos permite analizar a profundidad el desarrollo del output durante la mesa de negociación de la política. Esto debido a **que** el enfoque teórico previo no incorpora un esquema de negociación, sino que solo comprende de variables independientes que confluyen para determinar el output.

Las adaptaciones del presente marco que aportaran al análisis de esta investigación se orientan en dos sentidos. Por un lado, se busca recoger el modelo esquemático de organización de las variables y su impacto sobre los procesos posteriores y sobre el output (la política pública). Por otro lado, se pretende dejar de lado las variables independientes que considera el marco del IAD, pues de acuerdo al caso en el que se aplica, resultan ser variables que no aportan información relevante. En cambio, se pretende reemplazar las variables independientes con los procesos históricos y teóricos que brinda el institucionalismo histórico, pues el análisis de la formulación de la Política Nacional de Transversalización del Enfoque Intercultural requiere el estudio de un proceso amplio marcado por antecedentes que determinaron las dinámicas que al momento de la elaboración influyeron sobre la política pública.

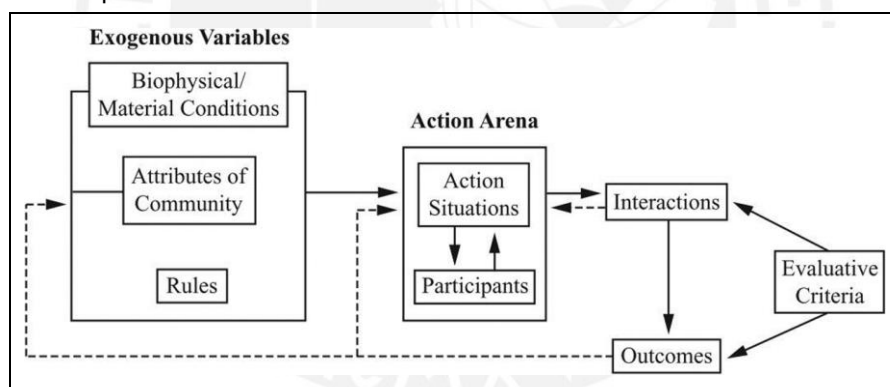
1.4.2. Análisis de Desarrollo Institucional (IAD)

La teoría del IAD tiene sus orígenes en autores reconocidos desde el ámbito de la economía como Elinor Ostrom y Douglass North que trabajaron las instituciones como organismos que determinan el comportamiento de los actores. Su trabajo apreció en un contexto en el que la teoría de la elección racional dominaba las investigaciones sobre formulación de políticas públicas (Pacheco-Vega, 2020). De esta forma, el neo institucionalismo, corriente dentro de la que se estructura su teoría, apareció como una alternativa que no invalidaba los estudios de elección racional, sino que integraba dicho enfoque junto al institucional. El trabajo más reconocido, en este sentido, fue el de Ostrom quien desarrolló el marco de análisis de desarrollo institucional (IAD) para el análisis de las políticas públicas desde los enfoques tradicionales de la elección racional y el institucionalismo. El advenimiento de la teoría

se reconoció de modo explícito que es posible integrar esta última [teoría de la elección racional] y considerar a los actores que toman decisiones de política pública como tomadores de decisiones con información relativamente completa, para luego complementar con una visión integradora como la del IAD para señalar que dichas decisiones se toman en contextos institucionales que cambian y que evolucionan rápida y constantemente (Pacheco-Vega, 2020, p. 276).

Asimismo, el trabajo de Ostrom en el IAD permite estudiar a detalle variables contextuales como, por ejemplo, intereses entre actores políticos o marcos de creencias. Además, estudia a las instituciones bajo reglas formales e informales que permiten dar a conocer determinado comportamiento de los actores bajo su jurisdicción. De esta forma, los valores contextuales (de la institución y de los valores de los actores) determina la interacción entre los actores que se definirá, consecuentemente, en las políticas públicas. Como ya se mencionó previamente, estas variables exógenas lo llaman la autora no resultan ser relevantes para la presente investigación. En cambio, la relevancia de la teoría se sitúa en la arena de acción, el output y el feedback.

Figura 2.
Marco para el Análisis Institucional



Fuente: Recuperado de Ostrom (2005), pp.15

El marco del IAD se refiere a la arena de acción como una caja negra en la que interactúan los individuos en determinadas posiciones realizan acciones de acuerdo a las condiciones con las que se encuentran y al marco de ideas bajo los cuales construyen su subjetividad. Bajo estas premisas, los actores buscan crear resultados o políticas públicas. En palabras de Araral y Amri (2016), “los actores son vistos como actores racionales que son moldeados por los valores contextuales y exógenos” (pp. 76). Ostrom (2005) diferencia las arenas de acción de una situación de acción. Esta última se refiere a espacio múltiples donde se realizan prácticas bajo diversas reglas formales o informales como, por ejemplo, el Congreso o debates

virtuales en redes sociales. Cuando a esta variable se le introducen los actores se le denomina arena acción porque necesariamente esta caja negra va a arrojar un output o un resultado en la sociedad o en las personas producto de este proceso de socialización.

Los outcomes hacen referencia a aquellos resultados que se producen a nivel comunitario. Para el presente caso, los outcomes resultan políticas públicas que han pasado por un proceso de interacción entre actores racionales y que determinaron dicho resultado a partir de un conjunto de creencias propias y valores colectivos. Estos resultados se someten al criterio de la sociedad que determina si son eficientes, equitativos, participativos socialmente, legítimos, etc. De esta forma la sociedad moldea la calidad de la política a través de discusiones, debates o conflictos de interés. Asimismo, el IAD reconoce que los outcomes poseen la cualidad de determinar varias instancias del proceso de análisis institucional o, para el caso, la formulación de la política. Los outcomes sirven como retroalimentación y pueden alterar los valores exógenos y, por lo tanto, la arena de acción.

1.4.3. Aterrizaje teórico al presente caso

El manejo de dos enfoques teóricos concernientes al institucionalismo puede resultar contraproducente pues ambos enfoques buscan develar el funcionamiento de las instituciones y los outputs o políticas que elaboran desde dentro. Sin embargo, la presente investigación comprende esta inquietud y reconoce que, así como existen puntos de encuentro en el análisis a partir de ambos enfoques teóricos, también existen diferencias que limitan el análisis del presente caso.

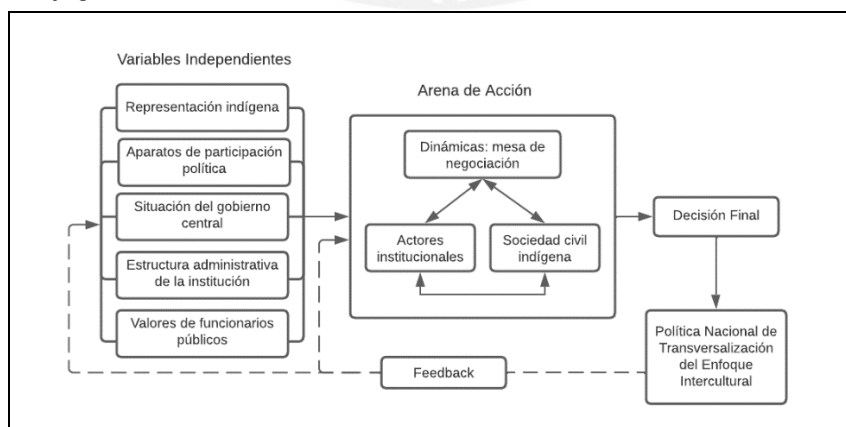
En este sentido, la presente investigación acopla las ventajas de ambos enfoques teóricos pues se considera que explica mejor las dinámicas dentro de la institución analizada, lo que permite elaborar un análisis más atractivo. Por un lado, el modo esquemático que nos presenta el Análisis de Desarrollo Institucional nos muestra una forma simplificada de ver cuál es el proceso de elaboración de la política pública en cuestión, así como ver de qué forma las variables interactúan dentro de este proceso. Su división del proceso en input, output y feedback nos permite entender de que, primero, la existencia de variables previas a la decisión de elaborar una política pública siempre determinará de una u otra forma el proceso. Bajo estas condiciones se crea una estructura dentro de la institución que limita a los actores a tomar decisiones de acuerdo a sus posibilidades y al alcance de la

institución. Variables como, por ejemplo, un mal sistema de implementación o mala disposición de otros sectores para incorporar determinada política deben de ser variables que los actores deben de tener en cuenta a la hora de plantear su política.

De igual forma, un punto fuerte del Análisis del Desarrollo Institucional es el marco de la arena de acción. El Institucionalismo Histórico no delimita un espacio concreto en donde se toman las decisiones importantes dentro de las organizaciones para la elaboración de la política. Por el contrario, el institucionalismo histórico se concentra en las variables previas y en las variables exógenas que condicionan a las instituciones y, por ende, a sus actores. De esta forma, el marco de acción nos permite analizar a los grupos que estuvieron involucrados, así como sus principales prerrogativas e intereses. Esta dinámica resulta fundamental para el presente caso, pues la Política Nacional de Transversalización del enfoque Intercultural al tener como público objetivo a la población indígena, supone su elaboración en trabajo articulado entre el Estado y organizaciones indígenas que representan a este público. Asimismo, nos brinda una forma apropiada de entender la segunda pregunta específica planteada: ¿Cómo fue el proceso de elaboración de la política pública?

A modo de esquematizar el proceso de elaboración de la política pública, la investigación buscó recrear las interacciones entre las variables y la arena de acción a partir del siguiente flujograma (Gráfico 3). En este se insertan los componentes que toma el enfoque del IAD y los factores explicativos del institucionalismo histórico.

Figura 3.
Flujograma: elaboración de la Política Nacional de Transversalización



Fuente: Elaboración propia

Asimismo, la presente investigación empleará el Institucionalismo Histórico como una forma de entender las variables independientes que determinaron el

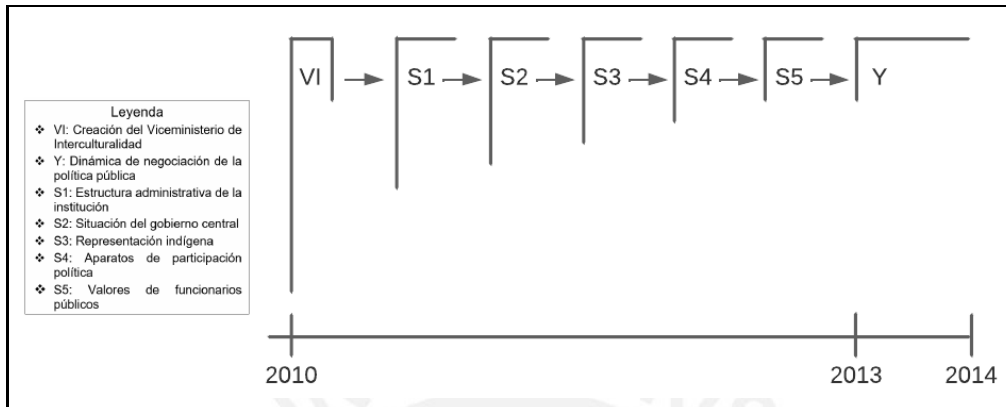
marco de acción del Viceministerio de Interculturalidad. La presente investigación identificó cinco variables independientes que se refieren a procesos históricos previos que moldearon el comportamiento de los funcionarios dentro del Viceministerio de Interculturalidad: representación indígena, aparatos de participación política, situación del gobierno central, estructura administrativa de la institución y valores de funcionarios públicos. Cada una de las cinco variables identificadas fue elaborada a partir del marco del institucionalismo histórico, es decir, que se empleó un análisis de los procesos históricos que involucraron dichas variables de tal forma que lograron generar consecuencias significativas sobre las dinámicas que se llevaron a cabo en la arena de acción de la elaboración de la Política Nacional de Transversalización del Enfoque Intercultural.

De esta forma, se puede comprender que las variables se desprendieron a partir de la aparición de dos coyunturas críticas: la creación de INDEPA en 2001 y la creación del Viceministerio de Interculturalidad en 2010. Si bien, estas coyunturas críticas generaron procesos dependientes de trayectorias aislados, no se analizarán ambos procesos, pues no se vinculan directamente con el resultado analizado (la elaboración de la política pública. La primera coyuntura crítica, relacionada a la creación de INDEPA, nos brinda un antecedente histórico necesario para comprender variables como la representación indígena y la estructura administrativa del Viceministerio, mas no sirve para entender la variable Y. De esta forma, se empleará dicha coyuntura para explicar aspectos específicos de las variables, pero no para analizar la presente investigación.

Por el contrario, el proceso dependiente de trayectoria (path dependence) a analizar se origina a partir de la coyuntura crítica identificada en la creación del Viceministerio de Interculturalidad. A partir de este momento, se reconoce la aparición de cinco variables que fueron paulatinamente consolidando dinámicas específicas sobre la forma de negociar y elaborar políticas públicas en el Viceministerio. El presente gráfico nos muestra de qué forma la coyuntura crítica paulatinamente coincidió con algunas variables y transformó otras, de tal forma de que se fue solidificando la dinámica. En este espacio cabe remarcar que la variable Y no es la política en sí o el outcome que se desarrolla en el enfoque teórico del IAD. Por el contrario, la variable Y representa la dinámica que propició la elaboración de la política pública. Esta dinámica será analizada a detalle a partir del marco del IAD, en donde implica la profundización de la arena de acción, junto a las interrelaciones

entre los actores involucrados en la elaboración. Producto de esta relación y negociación es que se toma la decisión y se genera el outcome final: la Política Nacional de Transversalización del Enfoque Intercultural.

Figura 4.
Diagrama del path dependence



Fuente: Elaboración propia

1.5. Hipótesis

La presente investigación busca responder como pregunta general cuáles son los factores que determinaron la elaboración de la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural. El trabajo analítico del presente documento busca dividir tres momentos a lo largo de la formulación de la presente política. Se buscará responder ¿Qué factores determinaron que el Viceministerio de Interculturalidad decida realizar dicha política? ¿Cómo fue el proceso de elaboración de la política pública? y ¿Qué factores (resistencias o ventanas de oportunidad) determinaron que la política logre su promulgación?

La hipótesis que plantea la investigación es que la elaboración de la política se produjo a partir de la congruencia de cinco factores explicativos: aparatos deficientes de participación política, crisis de representación indígena, apertura al diálogo en temas sociales por parte del gobierno central, una estructura administrativa orientada a sistematizar la idea de interculturalidad y valores de funcionarios enfocados a la resolución de problemáticas indígenas desde una esfera academicista. Las tres preguntas secundarias planteadas pueden ser esquematizadas en tres momentos específicos del proceso de elaboración: un momento antes de realizar la política, un espacio durante la realización de la política y el proceso posterior de la elaboración, en donde observamos las resistencias y facilidades que tuvo la promulgación de la política. Sin embargo, estos tres

momentos estuvieron marcados por la existencia de cinco factores explicativos, que marcaron la pauta, las dinámicas y la forma en la que se realizó la política.

El primer factor explicativo está relacionado con la crisis de representación indígena. El momento en el que se creó el Viceministerio de Interculturalidad, cambió la relación que mantenía el Estado y las comunidades indígenas. Antes de la creación del Viceministerio, las organizaciones indígenas mediaban el diálogo con las comunidades indígenas, a través de encuentros y mesas de diálogo con INDEPA. Este organismo funcionó como una entidad que permitía a las organizaciones mostrar sus demandas a altas esferas de la política, específicamente a ministros. La relación que se construyó a partir de estas dinámicas de diálogo fue de pertenencia. Las organizaciones indígenas se sentían representadas por el INDEPA, ya que respetaban sus costumbres, sus maneras horizontales de comunicarse y sentían que gracias a INDEPA sus demandas podían ser escuchadas por actores con gran poder político.

Sin embargo, la nueva estructura del viceministerio rompió estos esquemas y las organizaciones indígenas dejaron de sentirse representadas. En este espacio es que se articula el segundo factor explicativo: la debilidad de aparatos de participación política. El Viceministerio no incorporó las dinámicas de las reuniones que organizaba INDEPA y, en cambio, impuso mesas de negociación vertical. En estas nuevas dinámicas las organizaciones pasaron a estar a un segundo plano, pues el Viceministerio tomaría la batuta de las negociaciones y el rol de las organizaciones sería únicamente de consulta. Asimismo, las organizaciones indígenas percibieron durante los múltiples encuentros actos de discriminación y trato desigual entre los asistentes. Estas prácticas terminaron resquebrajando la representación indígena en el Viceministerio de Interculturalidad. A partir de estos encuentros las organizaciones indígenas prefirieron mantenerse al margen de las iniciativas del Estado y tampoco prestaron interés en las políticas que buscaba impulsar el Estado.

Como tercer factor explicativo se encuentra la apertura y las condiciones que demostró el gobierno de Humala para el desarrollo de políticas de inclusión social. En este sentido, el gobierno de Humala desde su postulación mostró un cierto interés por desarrollar políticas que brinden una sociedad más equitativa y justo; dicho de otro modo, su gobierno se orientó a lo social antes que a lo económico. Esto logró articularse acertadamente en la Presidencia del Consejo de Ministros,

pues, en palabras de Patricia Balbuena, muchos de los ministros se veían convencidos por las políticas de diversidad cultural que se presentaban. A esta dinámica se le debe sumar la poca rotación que existió entre los ministros de cultura. Durante el gobierno de Humala solo hubo 3 ministros. Estas condiciones permitieron que no se generen rotaciones en los cargos dentro del viceministerio, así como evitar que se cambien iniciativas y proyectos de gestiones anteriores.

Como cuarto factor, la estructura administrativa del Viceministerio de Interculturalidad estuvo marcada por disputas sobre las facultades que desempeñaría la nueva institución, ya que muchas de estas facultades estaban a cargo de INDEPA. Sin embargo, pese a las disputas que hubo en la creación del Viceministerio se lograron imponer las funciones de esta última institución. Así, se consolidó un organismo en donde se priorizan la elaboración de políticas públicas, por encima de funciones dedicadas al diálogo. Incluso se descartó el enfoque previo que adquirió INDEPA (desarrollo integral) y se concentró exclusivamente en sistematizar una idea única de interculturalidad. Asimismo, debido a la poca resistencia que ejercían los ministros sobre las políticas de inclusión social, la viceministra era un funcionario con alto nivel de autonomía. A su cargo estaba la decisión de asignar funcionarios a determinadas labores. Además, durante la gestión de Patricia Balbuena era común que funcionarios trabajen durante largos periodos y que roten de puestos, lo que favorecía al fortalecimiento de vínculos personales y conocimiento sobre las funciones de cada dirección.

Finalmente, un factor que marcó el proceso de elaboración de la política fueron los valores de los funcionarios encargados de elaborar la política. Dichos funcionarios eran profesionales jóvenes con un alto expertise académico en materia de diversidad cultural. La institución estaba enfocada a contratar únicamente a funcionarios con un alto nivel profesional y académico. Incluso, las orientaciones de Patricia Balbuena fueron en esta dirección: buscaba contratar académicos debido a que la orientación del Viceministerio era sobre un rol más académico que activista. Esta cualidad de los funcionarios generó de que desarrollen acciones orientadas a la elaboración de políticas públicas y no a mantener un diálogo seguro para las organizaciones indígenas. De esta manera, al no existir espacios seguros para conocer las diversas perspectivas, los funcionarios no podían conocer de cerca los intereses de las comunidades indígenas.

De esta forma, los factores que determinaron que el Viceministerio decida realizar la política en cuestión están enmarcados en los valores de los funcionarios, estructura administrativa de la institución y crisis de representación indígena. El Viceministerio durante la gestión de Patricia Balbuena tuvo en su agenda la elaboración de tres políticas nacionales: la política de transversalización del enfoque intercultural, la política indígena y la política sobre la población afroperuana. En este sentido, los funcionarios encontraron una ventana de oportunidad que les permitía elaborar cualquiera de esas políticas: existía apertura del gobierno central en la elaboración de políticas progresistas, así como pocas resistencias por parte de ministros. En este sentido, los funcionarios buscaron enfocarse en resolver políticas sobre población indígenas por el hecho de que existía un resentimiento de las organizaciones y, a través de la política a elaborar, podían mejorar los canales de comunicación entre el viceministerio y las organizaciones indígenas.

Sin embargo, era necesario aprovechar la ventana de oportunidad para la elaboración de la política lo más pronto posible. Elaborar una política a gran escala sobre población indígena requeriría mucho tiempo y esfuerzo, condiciones que el viceministerio no tenía pues la representación indígena se encontraba en malos términos. De esta forma, los funcionarios decidieron elaborar la Política Nacional de Transversalización del Enfoque Intercultural de carácter nominativo; es decir, sin profundizar tanto en esquemas complejos ni diálogos extensos. La viabilidad pronta de elaborar esta política era mucho más factible en cuestiones de tiempo, ya que las otras dos opciones requerían un trabajo articulado con las organizaciones afroperuanas e indígenas.

Asimismo, los planes de elaborar la política nacional iban en concordancia con la orientación que tenía el Viceministerio de Interculturalidad, el cual buscaba sistematizar la idea intercultural a través de políticas públicas. En este sentido, los policymakers con altos conocimientos académicos entendían que la Política de Transversalización era la opción más rápida y tenían la capacidad de realizar la política en poco tiempo. Asimismo, coincidieron de que la transversalización de la interculturalidad podría generar muchas más ventanas para empujar políticas más grandes en materia indígena. De esta forma, los funcionarios tomaron la decisión de elaborar la política pública porque se gestó un momento oportuno para proponer una política transversal de interculturalidad que iba en concordancia con las

orientaciones del Viceministerio y generaría beneficios para futuros proyectos de la institución.

Con respecto a la segunda pregunta: ¿Cómo fue el proceso de elaboración de la política pública?, la mesa de negociación estuvo acaparada por decisiones de los funcionarios públicos. Los aparatos de participación política del Viceministerio eran ineficientes por el mismo hecho de que eran realizados en estructuras verticales y estuvo marcado por la falta de representación indígena. Por un lado, las organizaciones indígenas empezaron a desinteresarse en formar parte de una política que no los representaba. En sus demandas nunca figuró la búsqueda de sistematizar el enfoque intercultural. Para las organizaciones poco importaba el término interculturalidad, sino que buscaron demandas entorno a sus derechos. Las organizaciones orientaban sus intereses hacia la resolución de problemáticas como salud, educación y derechos territoriales. La política, en este marco, no suponía del interés de las organizaciones, por lo que no demostraron interés y no confiaban en que la institución podría representarlos a plenitud. Los intereses de las organizaciones eran muy distintos a los intereses del viceministerio.

Por otro lado, la elaboración de la política recibió mayor participación de organizaciones no indígenas como la población afroperuana, la cual sí ha mantenido un dialogo constante con el Viceministerio. Primero, la población afroperuana mostraba una compenetración y articulación entre todos sus miembros. Esto les permitió poder sostenerse en un diálogo fluido con el Viceministerio. Segundo, la población afroperuana logró insertar miembros de su comunidad como funcionarios de la institución. En este caso, Owan Lay participó en el proceso de elaboración de la política y buscó que se atiendan los principales intereses de su comunidad. En este sentido, la composición de las condiciones bajo las que se encontraba el Viceministerio hizo que se dé un espacio más favorable en la elaboración de la Política para la comunidad afroperuana, mientras que las organizaciones indígenas tenían otros intereses.

La política nació como un interés de Patricia Balbuena, viceministra durante el periodo 2013-2015, por colocar al Viceministerio como el ente rector de la interculturalidad en el país. Para este fin, asignó a una mesa directiva compuesta por sus asesores de ese momento: Gabriela Perona, Mayu Velasco y Andrea Domínguez. Si bien la decisión de elaborar la política fue exclusiva de la

viceministra, fue Gabriela Perona quien funcionó como bróker, capaz de mover la política y estructurar el aparato normativo de la misma. La alta capacidad técnica de los funcionarios permitió elaborar de manera rápida el documento, a pesar de que para el año 2014 el Estado no tenía una reglamentación ni guías claras para la elaboración de políticas. Así, la mesa de negociación estuvo copada por funcionarios con alto expertise que incluían a las organizaciones indígenas solo como consultores. Dichas organizaciones no tenían poder de decisión en la política, ya que eran los funcionarios quienes tomaban las decisiones finales y decidían que elementos incluir en la política. La única forma de que pueda incluirse las demandas de organizaciones dentro de la mesa de negociación, era a través de representantes trabajadores del Viceministerio, tal como fue el caso de la comunidad afroperuana con Owan Lay.

Asimismo, la política fue planteada en base a esquemas generales, sin profundizar en aspectos que podrían ser controversiales. Se priorizó la emisión inmediata del documento, antes que profundizar en problemáticas públicas y mantener un debate arduo con las organizaciones. De esta forma, optar por tomar una vía cautelosa que no alterara los intereses, principalmente, de las organizaciones indígenas. Los funcionarios entendían de que, si bien las organizaciones indígenas se mostraban desinteresadas de la política, su rol activista podría generar dificultades para la emisión de la política. Así, los funcionarios decidieron optar por tomar vías cautelosas no solo con las organizaciones indígenas, sino también con los ministerios. Entendían que, al alcanzar una pronta emisión de la política, vendrían muchos más beneficios para los proyectos del Viceministerio. Los cambios esperados se orientaron a marcar la rectoría de la institución sobre el tema de interculturalidad; ampliar la discusión académica sobre la interculturalidad; y adquirir herramientas técnicas para la masificación de iniciativas interculturales desde el propio Viceministerio.

Finalmente, sobre la pregunta ¿Qué factores (resistencias o ventanas de oportunidad) determinaron que la política logre su promulgación? Se analizó que la política estuvo planteada y priorizada desde la identificación de una ventana de oportunidad en el gobierno central, que permitió la elaboración de políticas que profundicen en temas sociales. La baja rotación de ministros en el Ministerio de Cultura favoreció a que el Viceministerio vea en la ministra un apoyo para el

proceso. Además, los ministros mostraban mucha apertura a incorporar ese tipo de políticas públicas, no demostraban objeciones. Asimismo, al tratarse una política con cautela que no buscaba generar controversias en miembros de la sociedad civil, las organizaciones indígenas poco interés mostraron a la política. De esta forma, la emisión de la política fue inmediata. Sin embargo, al momento de transversalizar la política se observaron muchas resistencias de funcionarios de otros ministerios que consideraban la política muy “progresista”. Los funcionarios entendían que la política traería más dificultades a la hora de elaborar proyectos por parte de otros ministerios.

1.6. Metodología

La metodología que se utilizó para la presente investigación es de corte cualitativo. Se buscó mostrar a detalle las dinámicas en las que se involucraron los actores implicados en la formulación de la política. Para este fin se empleó la metodología del Process Tracing. Se contrastaron relatos e historias de tal forma que se develaron cuáles fueron los factores que determinaron la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural. Los relatos se obtuvieron a partir de entrevistas semiestructuradas a actores claves que formaron parte del proceso de formulación.

Para la realización de las entrevistas semiestructuradas se dividió a los entrevistados en dos grupos. Por un lado, se entrevistó a funcionarios que hayan trabajado en el Viceministerio de Interculturalidad durante la gestión de Patricia Balbuena, ya que fue durante su periodo como viceministra de interculturalidad que se alcanzó la elaboración y promulgación de la política nacional. Se realizó un rastreo de los funcionarios que estuvieron más involucrados en la política a partir de los comentarios que realicen los entrevistados. Dicho de otro modo, se buscó aplicar un modo de acceder a los entrevistados de bola de nieve. Como punto de partida se realizó una línea de tiempo de los funcionarios con altos cargos durante el periodo 2013 – 2016 (Gráfico 5). A partir del mapeo de estos actores y la información recolectada de bola de nieve a partir de las primeras entrevistas, se logró concluir en una lista de entrevistados.

Tabla 5.

Funcionarios del Viceministerio de Interculturalidad entrevistados

Entrevistado	Cargo y relevancia en la formulación
Owan Lay Gonzales	Director de la Dirección de Políticas para la Población Afroperuana. Dentro de su función como alto funcionario conoció sobre el proceso de formulación de la Política Nacional de Transversalización del Enfoque Intercultural y llegó a ver los borradores antes de la promulgación.
Gustavo Oré	Funcionario del Viceministerio de Interculturalidad desde 2013 y director de la Dirección de Diversidad Cultural y Eliminación de la Discriminación en el periodo 2019-2021. A pesar de no haber estado en un alto cargo durante la elaboración de la política, logró ser parte de la elaboración de la política.
Mayu Velazco	Funcionario del Viceministerio de Interculturalidad desde 2012, director de la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas en el periodo 2013-2014 y asesor del Viceministerio de Interculturalidad durante el periodo 2014-2015. Debido a su rol como asesor del Viceministerio, bajo la supervisión de Patricia Balbuena, estuvo presente cuando se tomó la decisión de elaborar la Política Nacional y fue de los primeros funcionarios que participaron en esta.
Paulo Vilca	Funcionario del Viceministerio de Interculturalidad desde 2011 y viceministro de Interculturalidad en 2013, gestión previa a Patricia Balbuena.
Patricia Balbuena	Viceministra de Interculturalidad durante el periodo 2013-2016. Fue la persona encargada de tomar la decisión de realizar la política pública, así como el fomento de su elaboración. Tuvo la decisión final sobre la Política, es decir, que decidió los argumentos que se incluían y le daban forma a la política.

Fuente: Elaboración propia

El objetivo de entrevistar a los funcionarios del Viceministerio de Interculturalidad fue acceder a información de primera mano sobre el proceso de formulación de la política. Para tal fin, se recopiló únicamente información que se vincule con el marco teórico empleado para la presente investigación. Esto incluye el análisis del comportamiento de los actores, recoger sus experiencias durante su ejercicio en el viceministerio, entender los valores que lo motivaron a participar en la elaboración de la política, y conocer el espacio en el que interactuaban los funcionarios y bajo qué reglas de juego operaban.

Por otro lado, a modo de poder contrastar mejor las versiones o historias contadas por los funcionarios, se buscó conocer, también, la otra cara de la realidad: los actores miembros de la sociedad civil que no solo reciben la política intercultural que determinará su estilo de vida, sino que son o, al menos, deberían de ser actores importantes en la elaboración de políticas públicas de este corte. En este sentido, el segundo grupo de entrevistados está conformado por actores de la sociedad civil indígena que formaron parte de la formulación de la política. El objetivo de recoger sus relatos es, primero, evidenciar si realmente formaron parte del proceso de elaboración de la política o si, por el contrario, resultaron ser actores relegados o con poca relevancia en la mesa de negociación. Segundo, se buscó comprender la

situación histórica que gira en torno a la relación de las organizaciones indígenas y el Estado peruano, específicamente analizar de qué forma el Viceministerio de Interculturalidad cumple el rol de mediador en esta idea participativa. Finalmente, se buscó entender cómo se han configurado sus intereses a lo largo de la aparición de coyunturas críticas como el Baguazo y la creación del Viceministerio de Interculturalidad.

Como punto de partida, se tomó como mapeo de actores los representantes de las principales organizaciones indígenas del Perú registradas en la Base de Datos de Comunidades Indígenas, de las cuales no se tenía la certeza de que hayan participado en la elaboración de la política. Sin embargo, se logró materializar una lista de entrevistados a partir de la metodología de bola de nieve. Se empezó por una entrevistada que formó parte de la formulación de la política y, a partir de sus comentarios, se logró identificar las organizaciones involucradas en este proceso.

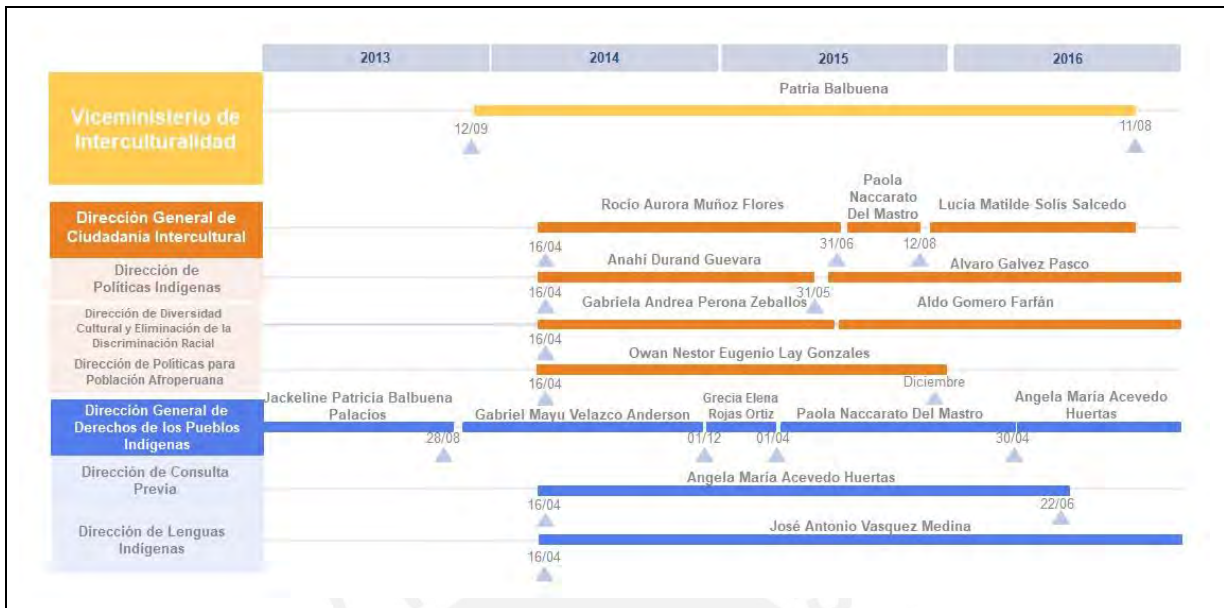
Tabla 6.
Miembros de organizaciones indígenas entrevistados

Gladis Vila	Ex presidenta de la organización indígena ONAMIAP y actual activista en defensa de prácticas interculturales y derechos civiles de la población indígena. Formó parte de las primeras etapas de la negociación sobre la política nacional. Además, estuvo en constante diálogo con el Estado, incluso antes de que se cree el Viceministerio de Interculturalidad.
-------------	--

Fuente: Elaboración propia

Las entrevistas se realizaron sobre la base de un consentimiento informado. En otras palabras, se les hizo saber a los entrevistados que el motivo de la reunión es recopilar información para el análisis de la elaboración de la Política Nacional de Transversalización del Enfoque Intercultural. Asimismo, se consultó si su nombre se podía hacer público en la investigación o si prefería mantenerlo bajo reserva. Toda la información recogida, así como los datos personales de los entrevistados, solo son de conocimiento del investigador y se disponen en el documento a fin de cumplir el análisis propuesto a partir del marco teórico empleado. Durante las entrevistas se buscó brindarle a los entrevistados un espacio seguro en donde puedan relatar sus experiencias y brindar información oportuna y específica sobre el proceso de formulación.

Figura 5.
 Línea del Tiempo: funcionarios del Viceministerio de Interculturalidad



Fuente: Elaboración propia



Capítulo 2. Factores explicativos

En este capítulo se presenta la primera parte del resultado de la investigación, en la cual se explorarán y analizarán las variables históricas e institucionales que definieron el momento en el que se desarrolló el proceso de elaboración de la Política Nacional. Dentro de estas variables se identifican el carácter de la representación indígena desde el vínculo de las organizaciones indígenas y el Viceministerio de Interculturalidad; los aparatos de participación política que consolidó el Estado a través del Viceministerio de Interculturalidad y las dinámicas presentes en el mismo; las condiciones coyunturales que atravesó el Estado central que permitieron crear una ventana de oportunidad para la elaboración de la política; la estructura administrativa del Viceministerio y, con ello, la organización de los funcionarios para la realización de políticas en materia cultural; y los valores de los policymakers que terminan demostrando el sentido y las características de la Política Nacional.

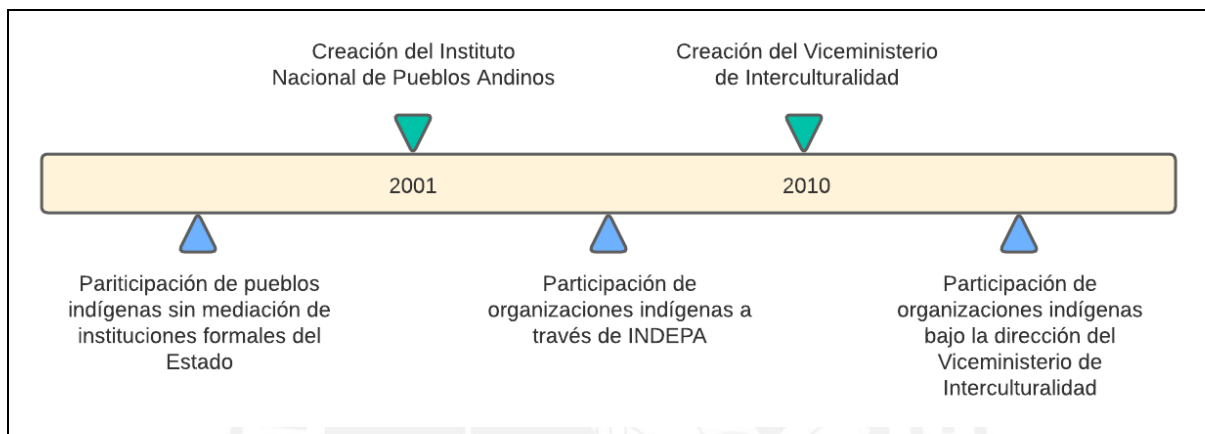
2.1. Representación indígena y aparatos de participación indígena

La Política Nacional de Transversalización del Enfoque Intercultural resulta ser una política pública que requiere el trabajo activo de los tomadores de decisión del Viceministerio de Interculturalidad y las organizaciones indígenas en un diálogo pertinente que comuniquen las necesidades de la población y establezcan el carácter de la relación que se busca entre el Estado y las comunidades indígenas. En este sentido, resulta fundamental dedicar un espacio a la investigación para indagar en los intereses, la organización y las demandas de las comunidades indígenas, pues en base a ello es que se ha buscado construir la política en cuestión. Sin embargo, la construcción de un marco que defina las identidades y el tipo de organización sobre el que se sostienen las comunidades indígenas se sitúa en un proceso social y político que ha ido variando durante los últimos años. De esta manera, es imposible entender la configuración de los marcos de las organizaciones indígenas, fieles representantes de las comunidades indígenas, sin tomar en cuenta los procesos previos que existieron y determinaron la forma actual de participación política que terminó configurando el espacio de elaboración de la política pública.

De esta forma, la configuración de los marcos de las organizaciones indígenas para el año 2014, que influyeron sobre la elaboración de la política en cuestión, se enmarca en un proceso de path dependence, el cual resulta ser producto de un proceso accidentado de coyunturas críticas (critical juncture) que se

desarrollaron desde el 2006 con la creación del Instituto Nacional de Pueblos Andinos (INDEPA). La presente sección plantea esquematizar el proceso de configuración de los marcos de las organizaciones indígenas bajo la aparición de dos coyunturas críticas: la creación de INDEPA (2006) y el Viceministerio de Interculturalidad (2010), las cuales, además, originaron dos procesos largos en donde se configuraron determinadas formas de relación entre el Estado y las comunidades indígenas (Gráfico 6)

Figura 6.
Línea de tiempo en base a la coyuntura crítica previa



Fuente: Elaboración propia

2.1.1. La creación de INDEPA

El Instituto Nacional de Pueblos Andinos (INDEPA) se construyó, en 2006, como una institución que buscaba romper con los estigmas y relación discriminatoria que había desarrollado el Estado con las comunidades indígenas. La propia institución remarcaba que existía en el Perú una falta de conocimiento sobre las condiciones reales de los pueblos indígenas, así como la configuración de todo un discurso discriminatorio de las altas esferas políticas.

Como política, en nuestro país la idea predominante persiste en incorporar al poblador indígena a la sociedad nacional, lo que encierra no solo una visión paternalista, sino también excluyente al considerarlo inferior e incapaz frente a determinadas situaciones de 'desarrollo', por ello plantean 'redimir al indio, educarlo, civilizarlo', para extraerlo de la 'barbarie en la cual vive desde que los españoles conquistaron sus tierras' y que además los concibe como un 'freno' para el desarrollo del país, desmereciendo el cúmulo de sabiduría encapsulada por varios años (INDEPA, 2010, p. 17).

La idea despectiva sobre lo indígenas había sido construida desde la llegada de los españoles y pocos fueron los esfuerzos que hizo el Estado por mejorar las relaciones con las comunidades indígenas. De esta forma, INDEPA se crea como una organización especializada bajo un planteamiento intercultural, muy adelantado

para la situación del Perú de la época. Esto último debido a que buscaba crear un espacio de diálogo horizontal entre las instituciones del Estado y las comunidades indígenas, aceptando y poniendo en práctica las diversas costumbres indígenas.

Los objetivos normativos que se plantearon en un inicio en la creación de la organización hacían hincapié en ser un organismo rector encargado de proponer y supervisar el cumplimiento de políticas nacionales orientadas a la defensa de derechos y desarrollo de la identidad cultural (Ley N 28495). Sin embargo, INDEPA logró desarrollar un sentido de discrecional muy empático en favor de los pueblos indígenas, al punto de ser una institución que funcionaba como mediadora de los intereses de las organizaciones indígenas. Esta dinámica se logró concretar a partir de diversos talleres, encuentros desarrollados por INDEPA, en los cuales, además, se transmitía comodidad a las comunidades indígenas y se mantenían diálogos que creaban una unidad entre los funcionarios de la organización y los representantes indígenas.

Acciones que demuestran este argumento se expresan en el Segundo encuentro Nacional de pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos organizado por INDEPA. Las acciones inaugurales como ferias institucionales que ponían a disposición información de cada sector del Estado creaban un mayor conocimiento sobre las intenciones y posturas de los sectores sobre las políticas a favor de los pueblos indígenas, andinos y amazónicos (INDEPA, 2010). De igual forma, en dicho evento se realizó el rito de pago a la tierra: una “usanza tradicional de los pueblos andinos, de encomendar a la Madre Tierra la lucidez y tranquilidad para un esfuerzo productivo” (INDEPA, 2010, p. 28). La participación de todos los presentes en dicho rito, incluyendo altos funcionarios, representó un acto no solo de confianza para las organizaciones presentes, sino que demostró una muestra de respeto por la cultura, pues se buscó un especialista religioso que mantuviera las tradiciones heredadas de las organizaciones que presentes (INDEPA, 2010).

De igual forma, el contacto del Estado con las organizaciones no solo se quedaba en actos simbólicos que buscaban la confortabilidad de los asistentes, sino que los funcionarios desarrollaron discursos orientados a establecer vínculos identitarios y de unidad entre la organización y las comunidades asistentes. Por un lado, se apoyaron en reconocer los esfuerzos de las organizaciones indígenas por la lucha sobre los derechos de sus comunidades: “Nosotros INDEPA tenemos el principio de que ustedes vienen representando a la humanidad que va a salvar el

futuro de la humanidad, porque ustedes defendiendo sus tierras, defendiendo saberes ancestrales, están defendiendo el futuro de la humanidad. Gracias señores” (INDEPA, 2010, p. 88). Por otro lado, los dirigentes como el caso del secretario técnico de ese entonces Miguel Ángel de Loayza Guillén no solo asumían los errores existentes de articulación entre los gobiernos locales y los ministerios, sino que remarcaba la falta de ganas de los gobiernos locales, no de los ministerios ni mucho menos de INDEPA, por brindar medidas asistencialistas a las comunidades indígenas:

La función de INDEPA debe estar íntimamente relacionada, plenamente relacionada, persecutoriamente relacionada a seguir a cada una de esas regiones que no cumplen su función. Es lamentable, perdónenme la expresión, no hacen la labor correspondiente. Díganme ustedes, ¿cuántos hacen transferencias? Cuando hablo de trasferencistas hablo de ingenieros agrónomos, de ingenieros de diferentes especialidades, que debieran estar en cada rincón de la república, pero no, dicen que ello es muy caro, pero la diferencia está, señores, que, en lugar de recibir un cheque de S/. 100.00 soles y que está bien recibido y además debiera haber mayor cobertura y seguramente la va a haber, porque eso está creciendo, existan transferencistas que impulsen el desarrollo en esas zonas (INDEPA, 2010, p. 87).

Estos discursos de los funcionarios hacían hincapié en demostrar que la institución está dispuesta a apoyar a las organizaciones indígenas en las demandas que ellos tengan, brindar la idea de unidad y generar un espacio adecuado de diálogo con respeto hacia sus costumbres. Para consolidar esta idea, desde la creación en 2006 de INDEPA se organizaron dos encuentros nacionales de representantes de todos los pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos. El primer encuentro se llevó a cabo en 2007, en Huampaní, bajo el nombre “de ‘Reafirmando Nuestra Identidad’, como un espacio masivo y concurrente de consulta nacional” (INDEPA, 2010, p. 17). En este espacio, se buscó identificar, debatir y proponer diversas medidas o iniciativas de políticas que funcionen como alternativas de solución a los principales problemas que atraviesan los pueblos⁵ (INDEPA, 2010).

Más allá de los logros alcanzados en el primer encuentro (Tabla 5), que lograron, a grandes rasgos, lograron sintetizar las problemáticas e intereses sobre

⁵ El Primer Encuentro Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos identificó como principales problemas de las poblaciones presentes: “la tala ilegal; tierra y territorio; explotación de recursos naturales; contaminación ambiental; organización comunal y ciudadana; políticas sociales del Estado y la inclusión de los pueblos, desarrollo económico, identidad cultural; biodiversidad y conocimientos colectivos; pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial; institucionalidad del INDEPA; Convenio de la OIT” (INDEPA, 2010, p. 18).

los que la institución debía de orientar su accionar, este espacio sirvió para concretar un sentido de armonía entre las organizaciones y los funcionarios, así como, intercambiar información cultural y poner en la mesa los intereses de las organizaciones indígenas. De esta forma, para el Segundo Encuentro Nacional de pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano se concretó en dialogar específicamente sobre los temas más trascendentales como comercio exterior, programas sociales, energía y desarrollo sostenible, educación, salud intercultural, el convenio 169 de la OIT, recursos naturales, y el desarrollo agrario (INDEPA, 2010).

Tabla 7.

Logros alcanzados en el Primer Encuentro Nacional de pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1) Proponer una agenda política nacional que expresen, los derechos y deberes de los diferentes pueblos indígenas de la selva, la sierra y la costa para construir una alianza entre los pueblos indígenas y el Estado y ambos orientar los esfuerzos a una vida digna. 2) Los aportes recibidos y las conclusiones del evento dieron como resultado un documento final, que sirve para establecer el nuevo Plan Estratégico de la institución. 3) Los cambios institucionales (tres cambios en el 2007), se entiende como reformas administrativas que desafortunadamente no permitieron implementar y poner en agenda los temas y aportes puntualizados en dicho primer encuentro, sin embargo, se logró cumplir con algunos compromisos y avances en cuanto a: <ol style="list-style-type: none"> a) Identificar los problemas más álgidos que aquejaban a las poblaciones andinas, amazónicas y afroperuanas. b) Institucionalizar el INDEPA como ente rector y coordinador de las políticas referentes, por medio de la dación de la Ley N 29146 [Ley que deja sin efecto el Decreto Supremo N001-2007-MIMDES, por el que se aprueba la fusión del CONADIS y del INDEPA con el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social], de restitución institucional. c) Establecer lineamientos generales para la gestión institucional. |
|--|

Fuentes: Recuperado de INDEPA, 2010, p. 18

En este caso, se destacó el objetivo central del encuentro: “Establecer una Agenda Nacional para el desarrollo integral con identidad y el fortalecimiento de la institucionalidad de los pueblos, Andinos, Amazónicos, y Afroperuano que contribuyan a la mejora de calidad de vida de las poblaciones y la conservación de los ecosistemas amazónicos” (INDEPA, 2010, p. 19). La forma en la que buscaron crear el diálogo consensuado se estableció a través de metodologías que promovían la retroalimentación de los propios líderes indígenas sobre las condiciones en las que se encontraba cada problemática a resolver. Así, dentro del encuentro se realizaron talleres sobre cada problema público, en donde se identificaron las oportunidades del contexto, las limitaciones existentes a la hora de plantear una solución sobre el problema y propuestas que resuelvan los problemas públicos. “Los talleres son la instancia y el espacio en el que los líderes indígenas, representantes de los pueblos y los representantes de las entidades del Estado, expresan sus

puntos de vista, apreciaciones, alternativas y soluciones, desde una perspectiva participativa directa (INDEPA, 2010, p. 153).

Esta metodología de participación permitió que los líderes de organizaciones indígenas se sientan a gusto, por el hecho de poder presentar sus demandas y su apreciación sobre sus problemas de manera directa a los altos funcionarios de las instituciones del Estado. Además, INDEPA buscó remarcar que los funcionarios de los ministerios estaban realmente involucrados con la resolución de las problemáticas, lo que resultó en un acto simbólico importante para los líderes de las organizaciones indígenas. Este contacto e involucramiento que fomentó INDEPA, en palabras de Gladys Vila (expresidenta de ONAMIAP) generó un sentido de pertenencia entre varias de las organizaciones e INDEPA. La estructura normativa sobre la que se construyó la institución, simbolizó un gran logro alcanzado para las organizaciones indígenas, pues desde ese momento sus peticiones iban a ser escuchadas por los mismos ministros y altos cargos de las instituciones.

El INDEPA es un organismo público descentralizado - OPD multisectorial, con rango ministerial, personería jurídica de derecho público, con autonomía funcional, técnica, económica, financiera, administrativa y presupuestal. Constituye un pliego presupuestal adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros. Tiene jurisdicción en el ámbito nacional (Ley N° 28495).

El hecho de ser el INDEPA un organismo dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) abrió una ventana de oportunidad para que se establezca diálogo directo con las autoridades encargadas de cada problema público. Por ejemplo, si las organizaciones tenían una problemática sobre salud, el INDEPA les facilitaba un espacio en el que puedan dialogar sobre sus demandas directamente con el Ministerio de Salud o, en el mejor de los casos, con el ministro, tal como sucedió en los Encuentros Nacionales. De esta forma, INDEPA logró solidificar una sensación de alivio de que realmente las demandas de los pueblos indígenas eran escuchadas por personas importantes que tenían un alto poder de acción sobre el problema público.

2.1.2. La creación del Viceministerio de Interculturalidad

Como se observó, INDEPA creó un proceso en el que se estableció una nueva relación entre el Estado y las organizaciones indígenas, muy distinta a las relaciones tradicionales que mantuvo el Estado, las cuales estuvieron cargadas por ideas despectivas de discriminación. En este nuevo proceso en construcción se buscó crear un diálogo intercultural en el que se fomente la horizontalidad y se

entienda que las costumbres y tradiciones deben de ser respetadas e, incluso, se pueden generar espacios de aprendizaje cultural entre las diversas comunidades presentes en estos nuevos espacios de diálogo.

A pesar de la construcción paulatina de un espacio de diálogo horizontal a través del INDEPA, este mecanismo no logró ser suficiente y quedó relegado en las protestas del 2009 que reclamaron la reconsideración de las medidas tomadas por el presidente Alan García sobre el TLC. La falta de apertura al diálogo en ese entonces del presidente Alan García creó una conmoción en todo el país y, sobre todo, creó una ventana de oportunidad para que se solidifique una mirada intercultural del Estado hacia las comunidades indígenas. De esta manera, a finales del gobierno de García se dio pie a la creación del Ministerio de Cultura, el cual incluía en su estructura normativa al Viceministerio de Interculturalidad, órgano encargado de velar por la construcción de una ciudadanía intercultural, afianzar políticas concernientes a la diversidad cultural y, sobre todo, sentar las bases de lo que sería la Ley de Consulta Previa.

De esta forma, el Viceministerio de Interculturalidad se construyó en una incongruencia de funciones y facultades, pues INDEPA, anteriormente, había sido creado con la finalidad de supervisar las políticas sobre la diversidad cultural. Asimismo, no se tenía claro qué entidades serían las encargadas de llevar a cabo proyectos en materia de interculturalidad, ya que INDEPA también había trabajado este enfoque desde su creación en los diversos talleres que desarrollaba. En este sentido, el Viceministerio de Interculturalidad apareció como un órgano muy parecido a INDEPA en relación a las funciones sobre interculturalidad que desarrollarían y el diálogo que se buscaba crear con las organizaciones indígenas. La única diferencia entre ambos organismos estuvo en la estructura organizativa. El Viceministerio de Interculturalidad estaría bajo la disposición del Ministerio de Cultura, un organismo de menor jerarquía a la Presidencia del Consejo de Ministros. Las mesas de diálogo, entonces, ya no se darían directamente con los ministerios, sino que el MINCUL sería el ente encargado de velar por el cumplimiento y elaboración de políticas en torno a la interculturalidad.

Dentro de esta dinámica, se dio a la anexión de INDEPA como un órgano dentro del Ministerio de cultura, lo que generó aún más confusión para las organizaciones que trabajaban de la mano con este organismo. En palabras de Iván Lanegra, ex viceministro de Interculturalidad y especialista en materia indígena,

Lo que ha ocurrido en el último Gobierno ha sido un proceso de debilitamiento de la institucionalidad indígena que existía. Y eso se ha terminado de concretar cuando en diciembre del año pasado se produjo la fusión por absorción del organismo público INDEPA al Ministerio de Cultura. En ese momento dejó de existir como organismo público con entidad jurídica propia. [...] Con esta medida el INDEPA pasó por varias etapas que crearon confusión porque al pasar al Ministerio de Cultura, el recurso que poseía “tenía que ser transferido al Ministerio de Cultura y para manejar esos recursos se creó una unidad ejecutora, a la cual se le puso el mismo nombre del INDEPA, lo que generó confusión. Y, para acabar con la confusión, en mayo de este año [2011] se creó una comisión consultiva también con el nombre de INDEPA (SPDA Actualidad Ambiental, 11 de noviembre de 2011).

Esta superposición del Viceministerio de Interculturalidad sobre INDEPA, pudo concretarse en el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura del 2011, en el cual se anexó INDEPA a la institución bajo el nombre de Comisión Consultiva Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos. A dicha oficina se le atribuyeron las funciones de

promover el diálogo y la concertación en asuntos interculturales y de inclusión social entre el Estado y la sociedad. Asimismo, está encargada de asesorar, analizar, absolver consultas y emitir opinión sobre políticas, estrategias y planes que el ministro someta a su consideración en materia de pluralidad étnica y cultural de la Nación (Decreto Supremo N 001-2011-MC).

El ROF del año 2011 buscó conservar partes de la esencia que constituían a INDEPA como, por ejemplo, el diálogo fluido y horizontal que mantenían con las organizaciones indígenas. Sin embargo, la oficina careció de poder para lograr llevar las demandas y su rol se cristalizó en ser un mero órgano consultor. Así, INDEPA perdió su esencia y se le asignaron funciones que habían desarrollado antes de la creación del Ministerio. Para el año 2013, en el nuevo Reglamento de Organización y Funciones desapareció dicha oficina y se constituyó, en su lugar, la Comisión Consultiva Nacional de Cultura. En dicha oficina se dispusieron facultades más generales relacionadas a patrimonio e industria cultural y se dejaron de lado consultas sobre materia indígena e interculturalidad (Decreto Supremo N 005-2013-MC).

Esta coyuntura crítica representada en a la creación del Viceministerio de Interculturalidad dio pie a un proceso de path dependence que se caracterizó, por un lado, en aparatos de participación indígena defectuosos en los que no se lograban recoger las demandas de las organizaciones indígenas y se establecía un espacio de diálogo vertical y, en muchas ocasiones, discriminatorio. Por otro lado, el proceso se amoldó a un sentir y una idea de desconfianza de las organizaciones indígenas

hacia las instituciones del Estado. En otras palabras, las instituciones del Estado y, sobre todo, el Ministerio de Cultura resultaron ser organismos que carecían de falta de representación indígena. Ambas características propias del proceso de path dependence resultan ser las dos primeras variables independientes que determinaron la elaboración de la política tratada en esta investigación. El análisis de los procesos previos, cabe resaltar, que fueron propicios porque desde las relaciones previas con INDEPA es que se logró configurar la actual path dependence, cuyo análisis es necesario para entender la participación indígena en la elaboración de la Política Nacional.

2.1.2.1. Aparatos de participación política

La aparición del Viceministerio de Interculturalidad y la supuesta fusión del INDEPA a su estructura organizativa rompió el dinamismo de la participación política que las organizaciones indígenas habían buscado construir. La raíz de este cambio se gestó a partir de la naturaleza de la nueva institución y, con ello, bajo qué órganos estaban sujetos. En otras palabras, el nuevo Viceministerio se rigió como una dependencia netamente del Ministerio de Cultura y del ministro en turno. El cambio, en este sentido, fue sustancial debido a que INDEPA pertenecía a la PCM, lo que permitió que se puedan generar diálogos directos con los altos funcionarios. Los líderes de las organizaciones indígenas entendieron de que ahora no podrían comunicar directamente sus necesidades con los funcionarios que ven directamente las problemáticas, sino que los nuevos canales de intermediación estuvieron configurados por el Viceministerio y ellos decidían sobre qué intereses y problemáticas actuar.

Las organizaciones sintieron que todo el trabajo que habían estado consiguiendo con respecto a su participación política y al sentimiento de que eran escuchados por el Estado, se esfumó. INDEPA logró crear esta idea en los líderes de las organizaciones, pero los cambios normativos que trajo el Viceministerio de Interculturalidad rompieron con esta idea y forzaron que los mecanismos formales de diálogo entre el Estado y las comunidades indígenas debía ser necesariamente mediada por el Viceministerio.

En este punto se generó la primera contradicción entre los intereses de las organizaciones indígenas y el Viceministerio. Las organizaciones querían continuar manteniendo este diálogo directo con los altos funcionarios, en el PCM, porque,

según su criterio, era la mejor forma de poder resolver las problemáticas y hacer que se reconozcan sus derechos universales. Esta tradición que había dejado INDEPA fue concebida como un mecanismo adecuado por las organizaciones porque al ser escuchados directamente por los ministros, ellos podían tomar decisiones directas sobre las problemáticas que tenían, por ejemplo, salud y educación. En cambio, el Viceministerio, consideraban, de que era una institución que no tenía un rol suficientemente alto como para que tengan el poder de realizar acciones directas sobre estas problemáticas. Bajo esta circunstancia, las organizaciones empezaron a demandar la creación de un ministerio de pueblos indígenas, con la finalidad de que puedan volver a situarse en una mesa de diálogo en un espacio jerárquico mayor como la PCM.

Por otro lado, los funcionarios del Viceministerio de Interculturalidad consideraron que las demandas de las organizaciones eran muy alejadas de la realidad, pues cumplir las peticiones requeriría demasiado tiempo y esfuerzo. De esta forma, el Viceministerio no buscó cambiar la estructura de participación política nueva que se estaba instalando, ni quiso crear un espacio de diálogo directo con la PCM, sino que buscaron mantener que el diálogo se mantenga a través del Viceministerio, creando una institucionalidad estatal que velara por los pueblos indígenas. La iniciativa se priorizó durante la gestión de Iván Lanegra a partir de la configuración de la Ley de Consulta Previa, en la cual se instaló una base de datos sobre los pueblos indígenas y sus organizaciones, se aplicaron guías metodológicas y se registraron facilitadores e intérpretes (OXFAM, 2014). De esta forma, la Ley de Consulta Previa sirvió como excusa para crear los canales de participación que identificarían al Viceministerio, principalmente, mesas de diálogo y acuerdos.

Sin embargo, estas mesas de diálogo y acuerdos eran estrictamente dispuestos por el Viceministerio sobre los problemas que ellos identificaban y que ellos podían resolver. No se tocaban temas específicos como los que se habían desarrollado previamente en los Encuentros Nacionales organizados por INDEPA, en donde se tocaban temas como salud, educación, contaminación ambiental o ciudadanía. Esto generó que varias organizaciones indígenas pierdan el interés por participar en las mesas de diálogo propuestas por el Viceministerio, pues no se tocaban las problemáticas que les urgía resolver. Las organizaciones buscaban dialogar sobre temas que doten de derechos a las comunidades y no mecanismos institucionales del Estado.

De esta forma la idea de institucionalidad cohesionada que buscaba el Viceministerio con participación de las organizaciones indígenas no se logró afirmar principalmente por falta de interés de las organizaciones. Según Gladis Vila, hubo diversos acuerdos que se lograron redactar, pero no se lograron poner en práctica. Los documentos resultaban ser acuerdos muy generales sobre temas que eran irrelevantes para las organizaciones como la lucha contra la discriminación. Los intereses entre las organizaciones indígenas y el Viceministerio de Interculturalidad no se lograron poner de acuerdo, cada uno buscaba lo que quería. El Viceministerio, por un lado, disponía diálogos sobre temas sobre los cuales sí podía tener injerencia y la capacidad de la institución le daba acceso. Por otro lado, las organizaciones continuaron buscando tener un diálogo más directo con funcionarios más altos, con mayor capacidad de poder que lograran responder las problemáticas sociales que les urgían resolver, las cuales, además, estaban enfocadas a dotarlos de derechos.

2.1.2.2. Representación Indígena

La falta de coherencia y la conformidad de los intereses entre el Estado y las organizaciones indígenas, junto a la dificultad de acceso al diálogo de los líderes indígenas hacia esferas altas como el PCM, generaron un sentimiento de falta de pertenencia a la institución. Los líderes extrañaban los espacios de diálogo que generó INDEPA y el sentido de pertenencia y unidad que había generado. Por el contrario, el Viceministerio de Interculturalidad no pudo generar la misma dinámica, por un lado, porque los intereses de ambos bandos eran muy disímiles y era complicado lograr que los funcionarios del Viceministerio sean vistos como representantes de los intereses y demandas de las comunidades indígenas.

A esta situación, se le sumó varios sucesos de discriminación estructural que terminaron rompiendo los lazos entre los funcionarios y las organizaciones. Las raíces de este sistema discriminatorio, para los líderes indígenas, tiene sus raíces en un sentimiento de superioridad de los funcionarios, los cuales estaban envalentonados en base a su conocimiento académico y profesional. El Viceministerio de Interculturalidad desde su creación adquirió un rol netamente técnico y especializado, lo que llevó a que se priorizara la contratación de personal especializado en temas indígenas desde la academia. Patricia Balbuena, funcionaria desde 2013, incluso, comentaba que el Viceministerio “tuvo el privilegio de sacar un equipo pensante, con alto expertise, mucha iniciativa y capacidad de gestión”.

La dinámica que se originó dentro de la institución se enfocaba a priorizar la contratación de personas con alto conocimiento académico. El conocimiento académico colocó a los funcionarios colocarse en una burbuja, pues carecían de conocimiento empírico sobre las condiciones sobre las que vivían las comunidades indígenas. Según nos comenta Gladys Vila, los funcionarios del viceministerio no entendían cuáles eran los intereses y las demandas que buscaban las organizaciones, así como los problemas prioritarios que ameritaban soluciones. Asimismo, tampoco entendían cómo interactuar en un espacio en donde había distintas culturas, diversas, pues la academia no provee un conocimiento empírico sobre la multiplicidad de culturas del país. Gladys comenta, a modo de ejemplo, que el Estado desde el viceministerio buscó mantener siempre una mirada vertical de diálogo, algo a lo que las organizaciones no estaban acostumbradas. Las tradiciones sobre las que se enmarcaban las organizaciones hacían referencia a un diálogo horizontal, en donde se reconocía la igualdad y el respeto entre todas las culturas.

Bajo este contexto, el Viceministerio buscó impulsar múltiples mesas de diálogo bajo un desconocimiento completo de los funcionarios sobre qué dinámicas eran pertinentes para una comunicación fluida entre el Estado y las organizaciones. A raíz de este desconocimiento es donde se instalan mesas de diálogos presididas por el viceministerio bajo una mirada vertical, en la que el viceministerio tomaba la batuta de la reunión y ellos concedían la palabra y tomaban la decisión final sobre qué ideas incorporar y qué ideas dejar de lado. Incluso, acciones como colocar sus propios intérpretes en un contexto en el que existían personas que podían ayudar como intérpretes en la misma reunión denotaba que el viceministerio buscaba manipular y controlar los espacios de diálogo, apropiándose del único canal en el que podían comunicarse las diversas culturas apropiadamente. Según los líderes, las organizaciones, siempre tuvieron la disposición de participar, pero las políticas públicas seguían siendo de los funcionarios. Ellos querían elegir los temas a debatir y ellos tenían el último voto. Las organizaciones consideraban que los espacios de diálogo eran suyos porque sobre ellos se iban a hacer las políticas y, por lo tanto, el Estado solo debía adoptar un rol de oyente, más no de participante, ni mucho menos de conductor de las reuniones.

Queriendo el Estado liderar sobre esa reunión, los pueblos dijimos de que no. Esto es un espacio nuestro porque es un espacio de difundir lo que implica esta política, la reglamentación de la ley, que nosotros tenemos que abordar nuestra misma

metodología, como nosotros dialogamos. [Solos] tiene que venir el Estado. El Estado informa y se retira

Incluso, las organizaciones indígenas demostraban su inconformidad sobre el tipo de trato que les daban las autoridades. Gladis Vila comenta que durante el periodo de deliberación sobre la ley de Consulta Previa se desarrollaron actos que los líderes consideraban como humillantes. Por un lado, se disponían los costos de pasajes en avión únicamente para los funcionarios del Estado, mientras que para los líderes de las organizaciones indígenas se costeaban costos en buses. Gladis comenta que percibían en estos actos una jerarquía: a los funcionarios les daban lo mejor, mientras que a los líderes a penas se costeaban los costos de pasaje en bus. Para los líderes estos tratos debieron de haber sido igualitarios: todos o bien en bus o bien en avión.

Me acuerdo muy claro cuando estábamos en una reunión cuando nos dijeron que los dirigentes, ya pueden, que su bus sale a las 10 de la noche, que no se llevan los materiales que no se han podido sacar, ¿que mañana lo llevan los funcionarios que van por vuelo, no? Yo me acuerdo que empecé la bronca, diciendo, pero ¿cuáles son los criterios para que los funcionarios vayan por vuelo y los dirigentes vayamos por tierra cuando vamos al mismo evento, cuando vamos con un presupuesto costeados para ello no? ¿Para mí eso era un racismo en su dimensión no?

Por otro lado, Gladys comenta que para las reuniones en localidades de las comunidades indígenas se buscaba brindar siempre lo mejor a los funcionarios, mientras que, a los líderes, cuando eran recibidos en Lima, se les daban condiciones pésimas.

Llegamos con una delegación amplia a Lima y el Estado nos convoca a Huachipa al lado de un pequeño zoológico y habían instalado una carpa inmensa de tela y cuando era verano a altas temperaturas todas las organizaciones se empezaron a quejar. Ósea nosotros, me acuerdo mucho de una compañera que venía de Tarapoto de ONAMIAP, en frente del público dijo que nosotros cuando llegan los funcionarios les damos lo mejor que tenemos. Las reuniones son debajo de una palmera, en una casa donde no le afecte mucho el calor, les damos la mejor chicha y no es posible que acá nos reciban a estas altas temperaturas con un calor desolador y un espacio que no nos brinda [...] y esto empeoraría a la hora del almuerzo cuando nos dieron un sándwich con una gaseosa, en pleno calor.

Estas dinámicas eran consideradas por los líderes como discriminatorias, por el tipo de trato que les brindaban. No existía un trato igualitario para todos. Esto generó que los dirigentes estén siempre a la defensiva, procurando cuidar lo que dicen, analizando los puntos en los que ceden y sin poder comunicar expresamente lo que necesitaban. Estos acontecimientos rompieron múltiples veces el diálogo. Para el proceso de Consulta Previa, por ejemplo, las organizaciones se dividen en dos. Solo continúan en la mesa de diálogo CONAPI y CCP, mientras que las demás

se retiraron porque consideraban que no existían las condiciones apropiadas para un espacio de diálogo.

La intromisión en el espacio de diálogo de las organizaciones indígenas y las prácticas desiguales generaron que la percepción de los dirigentes sobre los funcionarios del viceministerio se empeore. Percibían la existencia de una cultura opresora que veía a las organizaciones como un obstáculo para el desarrollo. En las múltiples reuniones querían tomar el control sobre los temas y las decisiones finales sobre las políticas, que cabe resaltar, no les pertenecían. Dicho de otro modo, los funcionarios querían implementar su idea; esa era la percepción de los dirigentes. Las organizaciones identificaban que la raíz de este desconocimiento sobre cómo entablar una mesa de diálogo y promover prácticas libres de discriminación eran producto del alto conocimiento académico. Percibían que los funcionarios al tener conocimiento académico se creían con la razón y que, por el contrario, los indígenas son ignorantes y tienen que aprender de los conocimientos académicos que tienen. Para los dirigentes se replicaban e interiorizaban los discursos discriminatorios que se habían propagado desde el Estado durante los conflictos de Bagua

Tenemos el discurso igualmente difundido de que los indígenas son sumisos, ignorantes, mansos, fáciles de manipular y propensos al engaño. Bajo este discurso se teje la idea de que los indígenas no podrían decidir por sí mismos su propio bien. De allí la necesidad de tomar decisiones 'por' ellos o que sus decisiones son producto de manipulaciones externas. Serían incapaces de construir opinión o analizar aquello que tiene que ver con su propio bienestar (Vega, 2015, p. 123-124).

En estos contextos de diálogo se generó una paradoja sobre el enfoque intercultural que promovía el Estado. Según el interculturalismo, en su forma teórica, se propone una idea de que todas las culturas se sitúan en un contexto igualitario cargados de valores, costumbres y tradiciones propias, las cuales se interrelacionan en espacios determinados y aprenden unas de otras; de tal forma que las culturas no se mantienen estáticas, sino que varían y adoptan iniciativas propias de otras culturas. En este sentido, existía una incompatibilidad entre lo que propone el Estado al establecer instituciones interculturales y lo que realizan los funcionarios. Las autoridades no adoptan la noción de que todas las culturas son válidas e iguales, ya que superponen su conocimiento académico propio de su cultura por encima de las demás. Asimismo, no buscan crear aprendizaje mutuo en un diálogo horizontal, tal como lo propone el interculturalismo, sino que crea limitaciones para el diálogo horizontal y, en cambio, se instauran mecanismos verticales de apropiación del

diálogo determinando los contenidos de la misma y los resultados de la conversación.

Gladys Vila identificaba estas deficiencias del actuar de los funcionarios. Mencionaba que para empezar un diálogo pertinente entre las diversas culturas se debe “de partir del entendimiento de que el Perú es multicultural y plurilingüe” (Entrevista a Gladis Vila). Los dirigentes sentían que los funcionarios no tenían contemplada esta variable a la hora de poner en práctica los procesos de diálogo. No resulta igual un proceso de diálogo en el Estado o en esferas cotidianas para el mismo, que un proceso en el que confluyen diversas culturas que, además, no necesariamente coinciden con la visión que tiene el Estado. Así, la relación vertical y los actos de discriminación crearon una relación complicada y resquebrajada entre las organizaciones indígenas y el viceministerio. Los dirigentes desconfiaban de los funcionarios, lo que no generó un sentido de pertenencia con la institución. Las organizaciones no veían en los funcionarios representantes de sus intereses, como sí lo habían visto anteriormente con INDEPA.

2.2. Situación del gobierno central: Entre la apertura al diálogo y la estabilidad de altos funcionarios

El logro de una Política Nacional de diversidad cultural debe en gran medida a la coyuntura que atravesaba el gobierno central, bajo la presidencia de Ollanta Humala. Durante su gestión, Humala desarrolló una determinada dinámica de apertura al diálogo y estabilidad de funcionarios -en lo que respecta al Ministerio de Cultura- que crearon una ventana de oportunidad adecuada para que los policymakers no solo puedan impulsar una política de diversidad cultural, sino que sea mucho más factible y esté libre de oposiciones.

Por un lado, Humala desde su campaña política a la presidencia demostró su convicción por tocar temas que no habían sido trascendentales a gobiernos anteriores como la lucha contra la pobreza o mejorar las condiciones de derechos de la población indígenas. Durante su gestión, buscó brindar y consolidar cierta apertura al diálogo con respecto a estos temas “progresistas”, que se enfoquen a resolver las desigualdades. El lema que enmarcó la campaña y la gestión de Humala se compuso sobre la frase de “inclusión social” que, en un inicio, se esbozó con poca profundidad, pero sirvió para delimitar el público sobre el que Humala se quería concentrar. Inclusión social, así, pasó a ser un término empleado, principalmente, para enmarcar las iniciativas (políticas sociales) que se formulaban para resolver la

pobreza desde un enfoque de desarrollo de capacidades. Este sentido adquirió cierta notoriedad a partir de la constitución del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, pero, de manera interna y poco notoria, el gobierno también enfocó la inclusión social en la resolución de la exclusión de grupos diversamente culturales. “Inclusión social también está asociado a asuntos como el carácter plurinacional del país, aunque haciendo referencia a las poblaciones indígenas” (Patrón, 2011, p. 92).

Sin embargo, la elaboración de iniciativas en temas “progresistas” no habría sido posible sin las buenas condiciones económicas que atravesaban el país. Las cifras del PBI que dejó el gobierno de Humala resultaron ser positivas, lo que potenció el presupuesto asignado para ciertas iniciativas sociales como, por ejemplo, los programas sociales del MIDIS. De esta manera, el gobierno de Humala se caracterizó por una gestión marcada por la bonanza económica y la apertura al diálogo que permitió la elaboración de políticas sociales y políticas de diversidad cultural. De acuerdo con Trivelli y Vargas (2014), “Es innegable, por tanto, que un importante punto de partida ha sido la concurrencia de una masa crítica de buenas ideas, las cuales, acompañadas por un contexto político favorable y por una adecuada cantidad de recursos, sentaron las bases para el establecimiento del actual modelo de política social adoptado por el Estado peruano” (p. 21). Este argumento coincide con lo dicho por altos funcionarios del Viceministerio de Interculturalidad como Mayu Velasco y Patricia Balbuena, asesor viceministerial y viceministra de interculturalidad. Para los funcionarios, la existencia de esta cierta apertura al diálogo motivó a que se tomen decisiones de elaborar políticas de diversidad cultural, pues no existían impedimentos que dificulten el proceso de elaboración. Mayu Velasco, incluso, profundiza más sobre este argumento al señalar que existió una concordancia entre los planes del presidente y sus ministros, ya que la apertura era clara por parte de la ministra Diana Álvarez-Calderón (Entrevista a Mayu Velasco).

De esta forma se entiende que el diálogo entre los ministros estuvo mucho más estructurado durante la gestión de Humala, a tal punto de demostrar una cohesión de ideas y enfoques sobre las políticas a desarrollar. Incluso, la PCM buscó acentuar durante los dos primeros años la comunicación entre los ciudadanos y el Estado con respecto a valores democráticos y de inclusión social. En esta línea el trabajo de Rosales (2014), expone la voluntad que existían en varias instituciones, en este caso la PCM, para impulsar el diálogo sobre la inclusión social. Este término

buscaba marcar la pauta del diálogo y de las políticas sociales que esperaba elaborar el gobierno de Humala.

Asimismo, la ventana de oportunidad que se generó a partir de la apertura al diálogo se logró consolidar con la estabilidad y larga duración de los puestos de ministros durante el gobierno de Humala. En el caso del Ministerio de Cultura, durante el gobierno de Humala solo ocuparon el cargo tres ministros, con un promedio de duración de 1 año y 7 meses (Tabla 8)

Tabla 8.
Duración del mandato de ministros de Cultura durante la gestión del presidente Humala (2011-2016)

Susana Baca	4 meses 13 días
Luis Peirano	1 año 7 meses 13 días
Diana Álvarez Calderón	3 años 4 días

Fuente: Elaboración propia en base a la Resolución Suprema N 2019-2011-PCM, Resolución Suprema N 397-2011-PCM y Resolución Suprema N 234-2013-PCM

De esta manera, la dinámica de estabilidad en el cargo facilitaba la comunicación entre los funcionarios del ministerio, así como permitía que la ministra pueda profundizar a detalle las políticas que se venían llevando a cabo. De acuerdo con Mayu Velasco, los aportes de Diana Álvarez fueron oportunos para la elaboración de las políticas dentro del Viceministerio. Su apertura a apoyar este tipo de políticas permitía que se agilizaran los procesos y no existan dificultades. De esta forma, tenían los mecanismos oportunos para poder realizar una política ágil, libre de resistencias de otros sectores. En contraparte, la situación en caso de que se hayan presentados contextos distintos, de rotación constante de ministros no hubiese permitido que se agilicen los procesos de formulación ni de promulgación de la política. Esto debido a que se corre el riesgo de que la política no reciba apoyo de los altos cargos y que se pierdan las facilidades y el apoyo que brindan ministros que coinciden con los planteamientos de la política. Asimismo, la rotación constante de ministros generaría el desaprendizaje del proyecto. Los ministros entrantes tendrían que aprender las condiciones sobre las que se constituyen las políticas y decidirían si incorporan en su gestión las políticas o proyectos de gestiones pasadas. En este sentido, no existe la certeza de que se continúen los proyectos y las políticas públicas que se venían elaborando.

2.3. Estructura administrativa del Viceministerio de Interculturalidad

La creación del Viceministerio de Interculturalidad en 2010 tuvo los motivos de ser una entidad encargada de velar por la construcción de una ciudadanía

intercultural, a partir de la elaboración de políticas nacionales, actividades y supervisión de la correcta aplicación en enfoque intercultural en todos los organismos gubernamentales. En este marco, el Viceministerio se estableció con el objetivo de poder afianzar las políticas en materia de diversidad cultural y, específicamente, pueda promover y profundizar el enfoque intercultural. Sin embargo, a raíz de la creación del Viceministerio que generaron conflictos internos entre organismos que ya venían trabajando políticas de diversidad cultural desde un enfoque intercultural, como INDEPA. De esta manera, el conflicto se acentúa en el hecho de que ambas instituciones operaban al mismo tiempo y tenían similares funciones sobre la diversidad cultural. De acuerdo a Gustavo Oré, ex director del Viceministerio de Interculturalidad, las instituciones no sabían qué hacer porque las facultades se iban entrelazando. Así, existía una ambigüedad para los funcionarios políticos pues no entendían los límites de sus instituciones, pues existían dos reglamentos que hacían hincapié en desarrollar políticas en materia indígena.

Tabla 9.
Funciones de INDEPA y Viceministerio de Interculturalidad

INDEPA	Viceministerio de Interculturalidad
Funciones de elaboración y supervisión de políticas nacionales	
Formular y aprobar la política, programas y proyectos de alcance nacional para el <u>desarrollo integral</u> de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano.	Formular políticas de inclusión de las diversas expresiones culturales de nuestros pueblos y generar mecanismos para difundir expresiones culturales de nuestros pueblos y generar mecanismos para difundir una <u>práctica intercultural</u> en el conjunto de la sociedad peruana, sustentada en una cultura de paz y solidaridad. Se recogen todos los conocimientos ancestrales en ciencia y tecnología.
	Formular, ejecutar y supervisar políticas y normas que promuevan prácticas <u>de valoración de la diversidad cultural</u> en nuestra nación.
	Contribuir en el proceso de formulación, diseño y actualización permanente del marco estratégico y las políticas nacionales en materia de cultura, incorporando los asuntos de <u>interculturalidad e inclusión</u> de las poblaciones originarias.
Funciones de coordinación intersectorial	
Planificar, programar y coordinar con los Gobiernos Regionales y Locales las actividades de <u>desarrollo integral</u> de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano.	Coordinar, orientar y supervisar las actividades que cumplen los órganos del Ministerio de Cultura, los organismos públicos y demás entidades correspondientes al sector, para promover la construcción de políticas que permitan conocernos mejor y que reconozcamos las diversas culturas que existen en nuestro país y que su respeto y valoración permitan construir una <u>ciudadanía</u>
Coordinar con los Gobiernos Regionales la ejecución de los programas y proyectos de alcance regional, para el desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano,	

en concordancia con el artículo 45 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.	<u>intercultural.</u>
Coordinar con los Gobiernos Regionales las acciones pertinentes para la protección a la diversidad biológica peruana y los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas, a la que se refiere la Ley N° 28216, Ley de Protección al Acceso a la Diversidad Biológica Peruana y los Conocimientos Colectivos de los Pueblos Indígenas.	
Coordinar con el Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PTT), a efecto de culminar con el proceso de saneamiento físico legal territorial de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano.	
Concertar, articular y coordinar las acciones de apoyo, fomento, consulta popular, capacitación, asistencia técnica, y otros, de las entidades públicas y privadas, a favor de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano	
Funciones de asesoramiento y promoción	
Promover y asesorar a los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano en las materias de su competencia.	Promover y garantizar el sentido de la igualdad social y respeto a los derechos de los pueblos del país de conformidad con el Convenio 160 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; promoviendo su participación y representación, en coordinación con los sectores correspondientes
Funciones de conservación del conocimiento tradicional	
Estudiar los usos y costumbres de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano como fuente de derecho buscando su reconocimiento formal.	Rescatar, poner en valor, difundir los conocimientos tradicionales en todas sus manifestaciones, así como la lengua, cosmovisión de los pueblos, y los conocimientos ancestrales en ciencia y tecnología.
	Formular, dirigir, coordinar, implementar, supervisar y evaluar las políticas nacionales para la promoción, respeto y protección de los conocimientos tradicionales y su relación con la biodiversidad, de los pueblos indígenas y afroperuano.
Funciones propias de cada institución	
Canalizar los recursos financieros destinados para el INDEPA, con la finalidad de desarrollar los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano.	Proponer mecanismos para evitar cualquier tipo de exclusión o discriminación de diferentes pueblos del país, asegurando la construcción de una identidad nacional.
Elaborar y mantener actualizada la estadística de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano, basándose en los Registros Públicos, y de aquellos que se encuentran en proceso de reconocimiento.	

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley N 28495 y al Decreto Supremo N 001-2011-MC

La construcción del Viceministerio no se efectuó a partir de una imposición sobre la estructura funcional de INDEPA. Si bien el Viceministerio coincidió en varias funciones como formulación de políticas y coordinación intersectorial, la creación de esta nueva institución significó el replanteamiento de una serie de principios orientados a mejorar la relación no solo entre el Estado y las comunidades indígenas, sino de crear una ciudadanía tolerante que conviva en el esquema de diversidad cultural. Para esta finalidad, se priorizaron funciones de formulación y supervisión de políticas públicas a partir del enfoque intercultural. De esta forma, el Viceministerio empoderaría sus políticas a partir de este enfoque que parte del reconocimiento de la diversidad de los conocimientos culturales y aplica la tolerancia, solidaridad y el respeto para la convivencia pacífica. Este esquema, sin embargo, dejó de lado funciones de formulación enfocadas al desarrollo integral, que venía trabajando INDEPA. En este sentido, el Viceministerio dio una nueva orientación a la formulación de políticas de diversidad cultural del Estado: se pasó de una mirada enfocada al desarrollo integral a la búsqueda de una ciudadanía intercultural.

De igual forma, el Viceministerio no si bien estipula funciones de coordinación con otras entidades públicas, lo hace únicamente para la construcción de una ciudadanía intercultural y el afianzamiento de políticas que refuercen esta idea intercultural. Las funciones del Viceministerio sobre la coordinación buscan afianzar un modelo vertical de elaboración de políticas (top-down) a partir de una comunicación intersectorial. En contraparte, el Viceministerio dejó de lado funciones de coordinación más enfocadas al diálogo entre organizaciones de la sociedad civil. INDEPA, por ejemplo, no solo incluía la coordinación intersectorial de programas y políticas, sino que enfocaba sus funciones a la coordinación de acciones apoyo, asistencia técnica y consulta a las comunidades indígenas.

Por otro lado, una de las coincidencias más notorias entre ambas instituciones se representa en la defensa de los conocimientos colectivos tradicionales. En este sentido, cada institución buscó tomar los conocimientos colectivos para el desarrollo de los enfoques que venían llevando a cabo. INDEPA, por su lado, buscó conocer las costumbres de los pueblos, así como sus intereses para brindarles un marco de derecho igualitario, reconocidos formalmente. De esta forma, los conocimientos eran importantes para conseguir el desarrollo integral que proponían y, con ello, buscaban aportar con políticas enfocadas a la educación y salud, adoptando

costumbres propias de las comunidades indígenas, que no transgredan su autonomía y su estilo de vida. Por el contrario, el Viceministerio buscó promover el respeto y protección de las costumbres y conocimientos de los pueblos, así como su relación con la biodiversidad. En este sentido, el rol de conocimiento no fue utilizado para empoderar las políticas públicas, sino que se buscó la promoción y respeto de los conocimientos, dentro de las cuales figuraban la lengua, la ciencia y tecnología.

La existencia de funciones que hacían hincapié en formas distintas de llevar la diversidad cultural, ocasionó que existan disputas al interior del Estado. Sin embargo, Gustavo Oré mencionó que paulatinamente INDEPA se fue anexando al Viceministerio de Interculturalidad y, con ello, se eliminaron las funciones bajo las que se había creado como el enfoque en el desarrollo integral. De esta manera, se instauró una institución dependiente del Ministerio de Cultura, lo que generó que los cambios que podía generar el Viceministerio en la búsqueda de una ciudadanía intercultural sean limitados. En palabras de Patricia Balbuena, la institución carecía de poder de toma de decisiones, debido a su carácter subordinado al MINCUL, y de recursos económicos, lo que los llevaba a la institución tener un poder limitado si deseaba desarrollar políticas nacionales con cambios comportamentales amplios: “El ministerio no tiene servicios y por eso no tiene plata. Es un ministerio normativo que no tiene plata. Interculturalidad no tiene plata porque no proveen servicios”

Asimismo, el Viceministerio se mantuvo como una institución pequeña, de pocos funcionarios, que se desarrollaron en dinámicas verticales. La viceministra tenía amplio margen de autonomía, siempre y cuando su agenda y proyectos a desarrollar estén en concordancia con las decisiones de la ministra de cultura. Dentro del Viceministerio, la viceministra articulaba su agenda de acuerdo a las ventanas de oportunidades que estudiaba junto a sus asesores viceministeriales. Su rango de autonomía era amplio en el sentido de que podía definir qué funcionarios estarían encargados de llevar ciertos proyectos y políticas. De acuerdo al reglamento de organización y funciones, si bien el Viceministerio y sus direcciones tenían funciones asignadas de acuerdo a las orientaciones generales de la institución, la rotación dentro de la misma institución y el apoyo entre funcionarios era algo habitual.

Era habitual que funcionarios que habían trabajado durante un largo periodo en la institución, luego sean colocados como directores generales, asesores o viceministros. Esta dinámica era común entre los asesores que, posteriormente,

fueron colocados como directores generales. La alta rotación de funcionarios en un organismo pequeño fomentó que los funcionarios llegasen a conocer la forma de trabajar de sus colegas y afiancen el trabajo en equipo. Patricia Balbuena, la que anteriormente había sido directora de la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas, entendía esta dinámica y empleó la discrecionalidad no solo para asignar los altos cargos, sino para encargar trabajos de apoyo en proyectos o políticas a determinados funcionarios. En este sentido, si se desarrollaba un proyecto y se consideraba que cierto funcionario tenía el expertise suficiente para apoyar, no importaba la dirección a la que pertenezca, se le colocaba como apoyo. Esta dinámica, además, era posible debido a los pocos funcionarios que trabajaban en la institución. Los funcionarios tenían que apoyar en determinados proyectos, de acuerdo a las decisiones que se tomen en el despacho viceministerial.

2.3.1. Valores de funcionarios públicos

El Viceministerio de Interculturalidad se caracterizó por ser un órgano netamente académico, debido a la priorización de contratación de funcionarios con alto expertise académico. Patricia Balbuena, comentaba que durante su gestión y antes de ser viceministra, se encargaba de las contrataciones del viceministerio y buscaba contratar exclusivamente a funcionarios con un alto grado académico que se especialicen en la investigación académica de pueblos indígenas. En palabras de la misma ex viceministra: “tuvieron el privilegio de sacar un equipo pensante, alto expertise, mucha iniciativa y capacidad de gestión”. Si limitamos nuestro campo de análisis a los directores dentro del Viceministerio de Interculturalidad durante el proceso de elaboración de la política, encontramos que varios de ellos o bien tienen grados superiores a magister o han colaborado previamente en espacios académicos, ya sea en instituciones dedicadas a la investigación o universidades.

Tabla 10.

Nivel de especialización de directores del Viceministerio de Interculturalidad

Cargo	Director	Nivel de Especialización
Viceministerio de Interculturalidad	Patricia Jacquelyn Balbuena Palacios	Doctora en Ciencias Sociales y Magíster en Políticas Sociales
Dirección General de Ciudadanía Intercultural	Lucia Matilde Solis Alcedo	Magíster en Salud Pública y especialista en Administración de Salud
Dirección de Políticas Indígenas	Alvaro Galvez Pasco	Especialista en temas de Gestión Pública y colaborador del IEP
Dirección de Políticas para Población Afroperuana	Owan Nestor Eugenio Lay Gonzales	Magíster en Gestión Pública, licenciado en Relaciones Internacionales y especialista en resolución de conflictos
Dirección de Diversidad Cultural y Eliminación de la Discriminación Racial	Bernardo Cáceres Vegas	Bachiller en Ciencias Sociales con mención en antropología y docente de la Pontificia Universidad Católica del Perú
Dirección General de los Derechos de los Pueblos Indígenas	Paola Naccarato Del Mastro	Doctora en letras por la Universidad La Sapienza de Roma y especialista en investigaciones en políticas públicas
Dirección de Consulta Previa	Angela Maria Acevedo Huerta	Abogada por la PUCP, especialista en derecho ambiental y actual viceministra de interculturalidad

Fuente: Elaboración propia

De esta forma, el viceministerio bajo la responsabilidad de Patricia Balbuena buscó maximizar el capital humano que tenía la institución a través de la proliferación de contenido académico desde el propio Viceministerio. Balbuena, explicaba que, durante su gestión, el viceministerio se encontraba en una efervescencia de material académico y su rol se concentró a priorizar el espacio académico mucho antes que el activista. En este marco, el viceministerio empezó a sacar material académico que profundice las discusiones sobre crear un sistema de políticas enfocadas a la interculturalidad. Así, se lograron fomentar varios productos académicos como artículos, libros pequeños y conversatorios.

Si bien la promoción del conocimiento académico era pertinente para poner el tema de discusión en la agenda del Ministerio y fortalecer las políticas públicas con recursos teóricos pertinentes, las organizaciones indígenas percibían que creaba una desventaja porque no permitía que los funcionarios conozcan el estudio empírico del problema. La existencia de sistemas deficientes de participación política, aunado con la resistencia de las organizaciones a entablar diálogo con el viceministerio hizo imposible que los funcionarios tuvieran información de primera mano sobre los problemas que eran importantes resolver para las comunidades indígenas. Asimismo, hubo una desconexión entorno al conocimiento que habían

acumulado organizaciones pasadas, como INDEPA. Varios funcionarios entendían que la interculturalidad era una cuestión que no había sido trabajada previamente, que los esfuerzos del Estado habían estado centrados en Consulta Previa y la reglamentación de las normas. Entendían que el proceso de Consulta Previa era un hecho aislado de los enfoques interculturales y que el Viceministerio estaba incorporando la visión intercultural.

Si bien tales planteamientos tienen cierta validez, pues INDEPA no introdujo oficialmente el concepto intercultural, sí demostró tener varias prácticas interculturales. En este marco, los funcionarios desconocían el trabajo que había llevado a cabo INDEPA, lo que los llevó a tener una mirada sesgada sobre los intereses y comportamientos de las organizaciones indígenas. Patricia Balbuena, afirmaba que, a partir de la creación del Viceministerio, las organizaciones se mostraron en contra porque desconocían los nuevos roles que iba a tomar la institución y porque rompería el sistema de diálogo que se había instaurado a través de INDEPA. Asimismo, consideraba que esta institución le había otorgado muchos privilegios a las organizaciones indígenas, como los viáticos por asistir a reuniones. De esta forma, Balbuena configuró su perspectiva sobre las organizaciones como entidades que no requerían el apoyo económico del Estado y recalcó que anteriormente, INDEPA había hecho una mala gestión de diálogo con las organizaciones porque les permitió muchas libertades: “Los pueblos reconocían al INDEPA como suyo”.

La visión de Balbuena sobre las organizaciones indígenas demuestra un antagonismo con la cosmovisión que tenían las organizaciones indígenas. Mientras que las organizaciones indígenas creían en un espacio de diálogo horizontal en el que el Estado respete y tenga un rol mínimo, la ex viceministra consideraba que no se deberían de crear sentidos de pertenencia entre las instituciones del Estado y que se debían eliminar los incentivos para asegurar y fomentar el diálogo. Asimismo, contemplaba que las organizaciones se mostraban resentidas con el Estado a partir de los esfuerzos fallidos de diálogo. Consideraba que, si el viceministerio le brindaba las mismas libertades que generó INDEPA, las organizaciones iban a estar escondidas en el viceministerio.

De esta forma, los funcionarios académicos no buscaron fomentar la consulta con las organizaciones indígenas para entender sus problemáticas. Esto llevó a que enfoquen sus esfuerzos en la creación de un aparato que promueva y consolide la

ciudadanía intercultural, en vez de enfocarse en las principales problemáticas de las organizaciones sobre el reconocimiento de sus derechos en temas como salud y educación. Así, la nueva mirada del Viceministerio se concentró en la promoción académica del enfoque intercultural en diversas instituciones públicas, de tal forma que se pueda consolidar una ciudadanía que respete, tolere, acepte y entienda la diversidad cultural del país.



Capítulo 3. Mesa de negociación

El presente capítulo comprende la segunda parte de los resultados de la investigación. En este caso se busca entender específicamente el proceso de elaboración de la Política Nacional de Transversalización del Enfoque Intercultural, a partir de una serie de condiciones y dinámicas institucionales moldeadas por factores ya analizados en el capítulo previo. La teoría del institucionalismo histórico, en este punto, nos brinda un análisis a profundidad de las dinámicas de elaboración de políticas públicas que desarrolló el Viceministerio de Interculturalidad. En este conjunto de prácticas es que se desarrolla el análisis de la presente política pública. El análisis comprende tres secciones. Primero, se analizó la división jerárquica de los policymakers a la hora de la formulación de la política. Segundo, se entendió la construcción del documento de política en base a los valores académicos y a los conocimientos de los policymakers. Finalmente, se analizaron las consideraciones que analizaron los policymakers a la hora de diseñar el documento final.

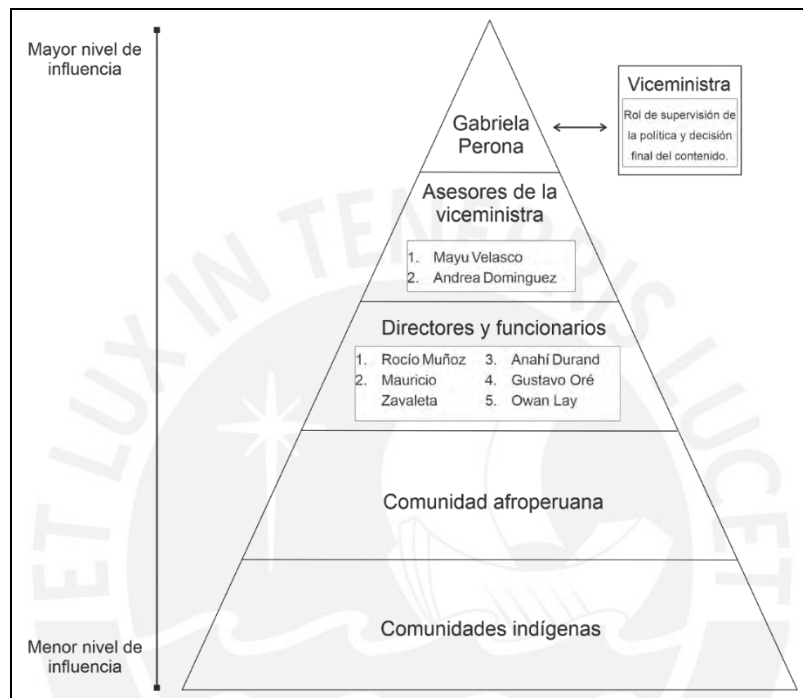
3.1. Sistema jerárquico de negociación

El sistema que dispuso Patricia Balbuena para la elaboración de la política pública partió desde una iniciativa en conjunto con tres de sus asesores: Gabriela Perona, Andrea Domínguez y Mayu Velasco. Decidieron elaborar la política, como ya se comentó, por una necesidad de aprovechar la ventana de oportunidad de apertura al diálogo que brindaba el gobierno central, así como por la coyuntura del viceministerio: el momento de efervescencia en el que se orientaban acciones destinadas a la difusión de material académico. Bajo esta situación, el gabinete viceministerial identificó la ventaja de elaborar una política que transversalice la interculturalidad, pues no existían esfuerzos macros, a nivel nacional, que hayan intentado mejorar la gestión intercultural.

Así, La viceministra designó en una primera instancia como encargados a sus tres asesores para la elaboración de dicha política pública. Mientras que Gabriela Perona y Mayu Velasco adquirieron un rol de negociadores y conocimiento político e intercultural para la elaboración de la política, Andrea Domínguez se desempeñó como asesora jurídica para los fines normativos de la política. Con el tiempo, la política quedó bajo la tutela de Gabriela Perona, la cual se desempeñó como bróker o impulsora de la política, en el sentido de que buscó las maneras viables de generar la política, así como buscó una organización administrativa determinada para elaborar el documento. El Gráfico 7 explica la jerarquía que se definió a la hora

de la elaborar la política pública. En este sistema, La viceministra desarrolló un rol de supervisor más que de actor que defina el contenido de la norma. Las cuestiones conceptuales y de contenido de la política estuvieron a cargo de Gabriela Perona y un grupo de funcionarios y directores, cuya participación estaba definida a discreción de la misma Perona.

Figura 7.
Jerarquía de influencia sobre la política pública



Fuente: Elaboración propia

De esta forma, el puesto de Gabriela Perona en la elaboración de la política pública fue fundamental debido a las facultades y autonomía que confirió la viceministra para tales fines. Incluso, el nivel de autonomía fue alto al nivel de ser Perona y Balbuena las últimas personas que tomarían la decisión sobre los contenidos finales del documento. Perona decidiría las estrategias a implementarse, el grupo de funcionarios necesario para la labor y tendría decisión sobre el contenido del documento. La asesora del viceministerio no solo demostró un alto comprometimiento para trabajar en la política, sino que identificó que la política era adecuada para trabajar la problemática del racismo. La política serviría como una medida que fomentaría que en todas las instituciones adopten el enfoque intercultural y promuevan espacios libres de racismo, especialmente en los servicios de atención que ofrece el Estado. En este sentido, se incorporaron principalmente funcionarios que conocían de cerca el tema de racismo y que tenían la predisposición por trabajar en torno a la resolución de este problema.

Sin embargo, la decisión de incorporar especialistas en el racismo se limitó exclusivamente al espacio del Viceministerio. En otras palabras, la elaboración de la política fue un proceso cerrado, primero, porque la participación de la negociación, para los funcionarios del viceministerio, se determinaba por la discrecionalidad de Gabriela Perona y, segundo, porque no se buscó incluir formalmente a comunidades culturalmente diversas. En este sentido, no se buscó conocer las voces directas de las organizaciones indígenas, sino que se desarrolló procesos de consulta a nivel personal a dirigentes y activistas indígenas como, por ejemplo, Tarcila Rivera.

La lógica bajo la que dispusieron esta estrategia era que entendían de que la transversalización del enfoque intercultural era un tema que poco les importaba a las organizaciones. Los temas a los que se enfocaban las organizaciones eran sobre la resolución de sus problemas domésticos como educación, salud y, a nivel macro, la elaboración de una política exclusiva para comunidades indígenas y la creación de un Ministerio de Poblaciones Indígenas. De esta forma, Perona y su grupo entendió de que generar espacios de diálogo con las organizaciones generarían múltiples debates y no se lograría generar un acuerdo sobre el contenido de la política. Así, consideraron que las organizaciones no querrían formar parte de la política de transversalización porque se trataba de un tema más institucional, relacionado a la gestión pública. Sostuvieron que las organizaciones se mantendrían al margen y sostendrían múltiples posturas relacionadas a lo que a cada organización le interesaría, lo que no les permitiría llegar al consenso.

Caso contrario ocurrió con la comunidad afroperuana, la cual estuvo interesada en participar en la elaboración de la política debido a que concebían dicha propuesta como un tema relevante. De esta forma, su participación e influencia en la mesa de negociación de la política fue mayor al de las organizaciones indígenas no solo por el hecho de tener mayor interés de participar en ella, sino que lograron conseguir actores de su comunidad en el proceso de formulación, dentro del Viceministerio. En este caso, Owan Lay se desempeñó como director de la Dirección de Políticas para la Población Afroperuana, lo que le permitió estar inmerso en el debate y la negociación que presidió Perona.

En este marco, Owan tuvo el espacio para participar directamente en la política, lo cual se reforzó con su carácter activista y el hecho de que él mismo representaba a la comunidad afroperuana. En el caso de las comunidades indígenas, no existió alguna representación en los cargos de directores que

formaron parte de la formulación. La dirección de políticas indígenas, por ejemplo, estuvo a cargo de Anahí Durand, la cual no formaba parte de una comunidad indígena homogénea ni de alguna organización indígena. Asimismo, mientras que las organizaciones indígenas eran diversas y mantenían un amplio abanico de intereses que se contraponían, la comunidad afroperuana era más articulada, al punto de poder determinar objetivos claros sobre qué políticas apoyar y qué demandas mantener. De esta forma, el grupo encargado de formular la política prefirió colaborar con la comunidad afroperuana, debido al interés y el alto nivel de involucramiento que tenían, así como la ventaja de tener miembros de su misma comunidad trabajando dentro de los altos cargos del Viceministerio.

En este proceso cerrado de participación, la inclusión de organizaciones indígenas dentro de la mesa de negociación hubiese generado dos situaciones adversas sobre los plazos de elaboración de la política y el contenido de la misma. Por un lado, la búsqueda de generar una política cautelosa y rápida no se habrían logrado por el hecho que las organizaciones indígenas no muestran una mirada articulada sobre las demandas que plantean. Algunas de las demandas resultan ser ambiciosas, que están fuera del alcance del Viceministerio como, por ejemplo, la creación de un Ministerio de Diversidad Cultural. Asimismo, los funcionarios entendían que el diálogo con las organizaciones no era estrictamente necesario porque el contenido de la política estaba dirigido a ser beneficioso para la gestión del Estado. La política no planteaba la elaboración de programas, proyectos que resuelvan las problemáticas específicas de las comunidades. Estas sostenían que se debían resolver problemas que eran relevantes para cada organización como la mortalidad materna, la educación intercultural, participación política, contaminación ambiental y derechos territoriales. La no incorporación de estos temas a la mesa de negociación hizo que no encontraran un beneficio en la política, por lo que hubieran tratado de incorporar estas demandas en la mesa de negociación, lo que habría extendido los plazos de elaboración y se habría dificultado encontrar un consenso.

Por otro lado, una mesa de diálogo abierta hubiese traído grandes debates a nivel de intereses y junto a la desconfianza que sentían los funcionarios de las organizaciones indígenas se hubiesen generado espacios altamente conflictivos. Las mesas de negociaciones pudieron haber acabado ya sea en la separación total de las comunidades que no generaban consenso o los funcionarios hubiesen cedido a la incorporación de respuestas a las demandas de las organizaciones. De esta

forma, el documento final se habría alterado hacia una política similar a la colombiana, la cual incorpora un abanico de proyectos y programas que responden a la problemática de las organizaciones indígenas y que complementa el sentido transversal de la misma. En otras palabras, no se habría obtenido una política nominal con poco contenido relevante y enfocada en la transversalización, sino que se hubiese acentuado en la generación de programas que resuelvan las demandas de las organizaciones.

3.2. Valores académicos durante la formulación

Los policymakers o funcionarios involucrados en el proceso de formulación de la política estuvieron caracterizados por su alto nivel de conocimiento técnico sobre la gestión pública, la interculturalidad y la discriminación. De esta forma, el perfil de contrataciones que adquirió el Viceministerio generaba que constantemente se renueven profesionales con un perfil enfocado a lo académico. Se apostaba en la integración de académicos incentivados a la elaboración de políticas e investigaciones, mucho antes que contratar activistas y miembros de organizaciones culturalmente diversas.

Esta era la línea y la pauta que debía de seguir el Viceministerio de Interculturalidad. Desde su reglamentación de organizaciones y funciones se establecía que el viceministerio estaría orientado más a la elaboración de material académico, así como a la elaboración de políticas, por lo que el perfil de los funcionarios debía de estar en sintonía con este objetivo: debían de contratarse funcionarios que tengan conocimiento de políticas públicas desde un ámbito académico. Eno obstante, el trabajo de contratación no solo se limitaba a escoger profesionales capacitados, sino que se trataba de generar un ambiente dentro del viceministerio que motive a estos funcionarios a desarrollar material académico y se interesen por resolver los problemas públicos de la diversidad cultural desde este amplio conocimiento académico que poseían. En palabras de Patricia Balbuena “se logró fomentar el interés de los funcionarios por lo académico y aprender de manera en conjunta entre todos”. Así, el perfil académico de los funcionarios se caracterizó por ser académico, pero por ser gente joven que tenía voluntad de involucrarse en la elaboración de políticas interculturales y aprender durante el proceso de manera conjunta con todo el equipo designado.

El más grande logro que consiguió este grupo de funcionarios academicistas fue el hecho de elaborar una política pública nacional de manera rápida y sin la

existencia de una guía o formato oficial de elaboración de políticas nacionales dispuesto por el Estado. Actualmente si bien CEPLAN cumple un rol orientador y facilitador para el apoyo a los organismos del Estado en la elaboración de políticas nacionales, en el año 2014 no existían estas herramientas ni facilidades, lo que dificultó el trabajo de los funcionarios del viceministerio. En este contexto, el esfuerzo no solo fue mayor, sino que el nivel de expertise de los funcionarios permitió sortear estas adversidades y lograr la elaboración de una política pública que cumpliera con todas las consideraciones previas que se habían planteado incluir. La coyuntura en la que desarrolló la formulación la describen los mismos funcionarios como “tiempos interesantes e intensos”, porque debido a la ventana de oportunidad no se concentraban en las controversias que puedan existir de parte de stakeholders, sino que se enfocaban en avanzar y lograr la pronta promulgación del documento.

Un valor contante que determinó la forma en la que los policymakers desarrollaron la política fue su percepción sobre los intereses de las organizaciones indígenas y sobre su forma de querer relacionarse con el viceministerio. Los funcionarios veían a las organizaciones indígenas y a sus dirigentes como oportunistas que, a su criterio, entendían mal la función que desarrollaba el Viceministerio. Percibían que, desde la creación del viceministerio, las organizaciones tuvieron dificultades para adaptarse a la nueva administración de interculturalidad que implementaba el país. Las comunidades preferían mantenerse ligadas a INDEPA por una serie de factores como el sentido de pertenencia y las buenas prácticas interculturales que se desarrollaban. Sin embargo, las organizaciones no querían apartarse de esta zona de confort pues creían que el espacio de INDEPA era el adecuado para manifestar sus demandas a los más altos niveles. Así, cuando se creó el viceministerio lo observaron con escepticismo y pensaron que las funciones serían las mismas o similares. En palabras de Balbuena, las organizaciones creían que el viceministerio iba a refugiarlos e iba a velar por el cumplimiento de sus intereses: “Las organizaciones pensaron que iban a estar escondidos en el Viceministerio”. Sin embargo, los funcionarios consideraban que el rol del viceministerio estaba en generar aparatos de gestión intercultural, ver temas como la discriminación y hacer que los servicios de atención del Estado sean culturalmente pertinentes. Consideraban que la gestión de INDEPA había sido mala

porque brindaban demasiados beneficios y privilegios a las organizaciones como viáticos por asistir a las reuniones.

Aquí se generó un resquebrajamiento con respecto a la forma en la que INDEPA veía el tema de relaciones con las organizaciones indígenas: los funcionarios no creían adecuado generar relaciones tan estrechas y de pertenencia con las organizaciones. Esto llegó al punto de que las percepciones se tornaron altamente peyorativas en el sentido de verlos como un grupo sensible que no entiende las dimensiones de las políticas y acciones que elabora el Estado en su beneficio: “si ibas en contra de sus intereses, las organizaciones se molestaban”. Los funcionarios creían que las acciones que realizaban contribuían de alguna forma a resolver las problemáticas de diversidad cultural que ellos percibían a partir de su conocimiento académico, más no empírico.

La percepción que desarrollaron hacia las organizaciones indígenas generó que no crean necesario incluir a las organizaciones indígenas en el proceso de formulación. Consideraron que la política tendría un contenido más institucional y administrativo, destinado a reformar la gestión intercultural en todas las instituciones del Estado. Esto significaría que no se iban a tocar los temas importantes para las organizaciones indígenas y que su intervención no era fundamental, porque el tema de fondo hacía referencia a las instituciones y no involucraba la resolución de un problema público de manera directa. Patricia Balbuena, sobre este argumento sostiene que “también es cierto que los temas transversales no es un tema de la agenda indígena, es quizá afro. Es algo por lo que la población indígena no se va a pelear. Ni siquiera lo miran”. De esta forma, los académicos bajo su lógica de formulación consideraron crear un espacio de negociación cerrado, primero, por el hecho de que se buscaba una política enfocada a la gestión pública y se incorporó a las organizaciones que tenían cierto interés en negociar sobre la política. Todo esto bajo los límites que proponía el viceministerio, sin generar tanto debate y sin ampliar los plazos propuestos. Segundo, el espacio fue cerrado por el hecho de que necesitaban generar la política prontamente para aprovechar al máximo la ventana de oportunidad. Un espacio cerrado en el que solo los funcionarios tendrían voz y voto agilizaría el debate y las discusiones sobre el contenido de la política. No se buscaba ampliar el debate sobre gestión intercultural, sino hacerlo acotado en base a los conocimientos académicos que los funcionarios tenían sobre la forma en la que se debe de regir el sistema de gestión intercultural en el Estado.

Según Gustavo Oré, se realizó un ligero acercamiento y consulta a los líderes indígenas para identificar si su participación en el proceso de negociación debía de ser amplio. Sin embargo, encontraron una multiplicidad de intereses entre varias organizaciones indígenas que no se lograban poner de acuerdo. Estos intereses iban en una línea distinta a lo que buscaba generar el Viceministerio. Entre estos se identificaban la prontitud de la elaboración de una propia política indígena, solo para las comunidades indígenas; la creación de un ministerio de pueblos indígenas; y la resolución directa de sus problemas endógenos como educación, salud y territorio. En líneas generales, las organizaciones mantenían un rezago de lo que había sido las relaciones con INDEPA: buscaban regresar al antiguo modelo. Esto debido a que buscaban afianzar relaciones y hacer llegar sus problemáticas a las altas esferas del poder como, la PCM y la presidencia. Esta divergencia entre los intereses que no se lograban articular fueron los motivos por los que los funcionarios prefirieron no incluir a las organizaciones indígenas en la negociación. La inclusión de este grupo generaría que los plazos establecidos para la elaboración de la política se extiendan y no se cumpla la finalidad que se buscaba: una política cautelosa (que no genere debate) y de promulgación rápida.

3.3. Consideraciones sobre el contenido de la política

Durante el proceso de formulación de la política pública, los funcionarios tenían intereses referidos a sentar las bases para fortalecer un sistema de gestión intercultural unificado, que permitiera trabajar la interculturalidad a profundidad desde el Estado. Así, sus intereses y los acuerdos a los que llegaron los propios funcionarios demostraron orientar la política a generar cambios normativos en cada institución de tal forma que se resuelva específicamente los casos de discriminación dentro del aparato administrativo del estado y de los servicios que este brinda. Asimismo, se buscaba que los servicios y proyectos del Estado incorporen la interculturalidad para que se respeten los derechos de las comunidades indígenas, así como generar relaciones integradoras en las que las comunidades culturalmente diversas intercambien conocimientos entre sí. De esta forma, se desarrollarían iniciativas enfocadas a resolver los problemas públicos sobre diversidad cultural desde diversos organismos del Estado, cada uno adecuando sus estrategias a su criterio, pero tomando la interculturalidad como un principio fundamental.

Así es que la política se definió como transversal porque a partir de este concepto se permitiría la aparición de iniciativas enfocadas a la diversidad cultural

desde cada institución del Estado. Como grandes logros esperados, identificaron que a partir de la política cada ley agregaría el componente intercultural, así como los proyectos mineros y servicios de atención del Estado. Casos ejemplares resultan los programas de educación intercultural bilingüe o los sistemas de atención de parto con pertinencia cultural. Estos casos reflejan los logros que se buscaron con la política, pues en ellos se adaptan los servicios del Estado a las variables domésticas como tradiciones, costumbres y estilo de vida, en el que viven las diversas comunidades indígenas. El servicio del Estado, así, se adapta desde el propio planteamiento de la institución, incorporando tradiciones propias de las comunidades atendidas, en la búsqueda de generar una atención más pertinente, adecuada para las comunidades y en donde se sientan cómodos de ser atendidos.

De igual forma, la política permitiría generar cambios institucionales en otras instituciones. En caso de que determinadas instituciones no tengan la iniciativa de generar iniciativas sobre diversidad cultural o en caso de que tengan la voluntad de hacer, pero les falte el conocimiento técnico, la política permitiría solventar esta falencia. La política permite ilustrar de qué modo se deben de elaborar programas e iniciativas interculturales, de tal forma que todos los organismos del Estado tengan acceso a los conocimientos técnicos y adecuados para implementar sus iniciativas. Balbuena, comentó que en este sentido la política iba a poder avanzar con el caso de los censos, la cual resulta ser una herramienta fundamental para el análisis de las brechas socioeconómicas y situación de vulnerabilidad y pobreza en la que se encuentran las poblaciones indígenas. La política no solo brindaría información técnica conceptual, sino que permitiría ampliar el debate durante la elaboración de las preguntas del censo; asimismo brindaría los criterios adecuados para la incorporación de las preguntas sobre la autoidentificación de los grupos culturalmente diversos.

De esta forma, urgía que la política se elabore prontamente para que se empiecen a realizar acciones significativas en favor de la diversidad cultural desde otras instituciones del Estado, por lo que se planteó como prioridad que la política, por un lado, sea algo nominal en el sentido que sea simple, de fácil comprensión y que no tenga contenidos laboriosos, sino que se limite a establecer lineamientos que toda institución pueda cumplir. En otras palabras, la política sentaba lineamientos un tanto generales que no priorizaban la generación de programas sociales, sino que permitiría brindar herramientas conceptuales y estrategias adecuadas para la

implementación de la gestión intercultural. De igual forma, el hecho de hacer nominal la política iba en un sentido de no generar controversias, tanto por parte de las otras instituciones Estado como de la sociedad civil, las cuales pueden dificultar la promulgación de la política o, en el peor de los casos, evitar que se promulgue.

Por otro lado, se necesitaba que la política se formule y se promulgue rápido no solo por hecho de aprovechar la ventana de oportunidad que ya se comentó previamente, sino de tratar de generar los cambios desde los otros organismos públicos de manera pronta. Se buscó generar los cambios ya de tal forma de que las instituciones pueden empezar a trabajar sobre la base de la gestión intercultural que proponía la política. Así, los funcionarios se enfocaron en realizar la política rápidamente de tal forma que esta pueda generar más cambios indirectos sobre los problemas públicos en torno a la diversidad cultural.

Una condicionante que no solo estuvo presente durante la elaboración de la política pública sino a lo largo de las gestiones de varios viceministros es el tema del presupuesto. Balbuena anotó que la política no podía ser muy laboriosa por el hecho de que la institución no contaba con suficiente presupuesto. La situación del viceministerio para obtener presupuesto era difícil; anteriormente, la institución había tenido que crear prácticas y programas pequeños para que el Ministerio de economía les brinde fondos, con los cuales aprovechaban en realizar objetivos en materia académica, como publicación de libros y conversatorios.

De esta forma, el Viceministerio resulta ser una institución normativa, que ve temas de políticas, sin tomar en consideración programas sociales que requieran presupuesto. Incluir, por ende, una categoría presupuestal no solo resultaría laborioso, sino que retrasaría más la elaboración de la política. En este sistema económico peruano que se ciñe a la descentralización, solo se brinda presupuesto a los programas sociales. El carácter del viceministerio y la política en sí no iban a generar un servicio como tal ni iban a crear un programa social, por lo que tuvieron que formular la política sobre un esquema nominal que genere cambios a partir de una reformulación ligera de la gestión pública, más no enfocado a brindar servicios o programas sociales. El rol de elaborar estos servicios y programas estaría a cargo de cada institución. Estas tendrían la libertad de diseñar sus propios programas en base a su propio criterio, con la condición de que incluyan el componente intercultural, pues la nueva política de transversalización así lo indicaba.

Finalmente, la política analizada se planteó como una medida que marcaría la rectoría del Viceministerio en materia indígena en el país. Si recordamos, anteriormente no existía un ente rector de la diversidad cultural en el país, sino que las labores de rectoría fueron pasando de una institución a otra con el pasar del tiempo. En épocas pasadas la rectoría se situó en el Ministerio de Trabajo, posteriormente se fijó en la PCM con el CONAPA e INDEPA y, actualmente, se buscó que la rectoría definitiva se concentre en el Viceministerio de Interculturalidad.

La política se ajustó como la base sobre la cual se empezaría una gestión intercultural homogénea y articulada desde un solo enfoque, el intercultural. La misión que se pensó sobre la política era de establecer las herramientas estratégicas y conceptuales necesarias para que las otras instituciones públicas puedan incorporar en sus planes, políticas y programas la interculturalidad. De esta forma, lo intercultural atacaría el problema público desde los planteamientos de cada institución rectora. En el caso de la atención de parto con pertinencia cultural, por ejemplo, se plantea que la iniciativa provenga del rector en esta materia: el Ministerio de Salud, pero que adopte el sistema de atención enfocándose en la interculturalidad. Asimismo, se ideó que al incorporar la interculturalidad en otras instituciones se ampliaría el debate sobre las formas más pertinentes de adaptar una política a las costumbres y tradiciones de cada comunidad culturalmente diversa.

De esta forma, el debate llegaría como una medida posterior a la política con la finalidad de que se genere empatía y se mejoren las prácticas interculturales. Esta situación iba a ser provista por las herramientas conceptuales que brindaba la política. Cabe destacar que la política presenta una unidad con respecto al enfoque intercultural y una sola forma de aplicarla. El debate durante el proceso de formulación de la política no se enfocó a los marcos conceptuales sobre si adoptar un enfoque distinto como el multiculturalismo. Se definió la interculturalidad como la base de la articulación de la gestión de diversidad cultural por el hecho de que ya se había trabajado previamente este enfoque desde diversas instituciones como INDEPA, el MINEDU y el MINSa. El aporte de la política radica en que se buscó generar un consenso entre todas las instituciones que ya venían utilizando este enfoque, pero que no existía ningún documento macro que definiera el enfoque universal que estaba adoptando el Estado sobre materia indígena. Así, la política no tiene la finalidad ampliar el debate conceptual ni buscar las opiniones de los otros ministerios sobre el enfoque más adecuado para el contexto peruano, sino que se

trata de mostrar la apuesta de lo intercultural a partir de la transversalización, la cual ya se venía trabajando en el Estado.

Asimismo, no existieron resistencias por parte de otros ministerios a implementar la política, debido a que existía una armonía en el Poder Ejecutivo por apoyar las políticas de inclusión social. Las resistencias, en cambio, fueron leves en los niveles más locales por el tema de que percibían la problemática de distinta forma. Este fue uno de las principales limitantes a la hora de implementar la política, pero que no dificultaron la promulgación de la política, ni mucho menos cambiaron el contenido de la misma. Muchos de los funcionarios tenían una visión conservadora sobre el tema y consideraban a los funcionarios del viceministerio y sus políticas como progresistas, debido a que limitaban el accionar de sus programas y proyectos. Sin embargo, su forma de pensar iba en contracorriente con los diseños institucionales que se superponían a cualquier racionalidad de los actores detractores. La única forma de revertir la dinámica era a través de las altas esferas del poder, las cuales, incluso, se mostraron abiertas a apoyar la política.



Conclusiones

La presente investigación se planteó como objetivo el análisis del proceso de formulación de la Política Nacional de Transversalización del Enfoque Intercultural. Entender las dimensiones que implicaron este proceso resultaba complejo en el sentido de que la diversidad cultural en el país es comprendida como una historia fragmentaria, en la que las instituciones variaron constantemente y los intereses de los stakeholders resultan diversos y ambiguos. En este sentido, la tesis empleó la perspectiva institucionalista para analizar en profundidad la elaboración de la política. Por un lado, se utilizó el institucionalismo histórico para entender los factores explicativos que condicionaron las dinámicas de elaboración de políticas públicas dentro del Viceministerio. En este conjunto de factores se identificaron cinco: la deficiencia de aparatos de participación indígena, la crisis de representación indígena, la apertura del gobierno central por desarrollar políticas de inclusión social, la nueva estructura administrativa del Viceministerio de Interculturalidad y los valores academicistas de los funcionarios públicos de dicha institución.

De esta forma, las cinco variables se fueron desplegando a lo largo del tiempo de tal forma que iniciaron con una coyuntura crítica específica: la creación del Viceministerio de Intercultural. Posteriormente, se fueron concadenando en un conjunto de pasos que dieron lugar a una forma de trabajar las políticas dentro de la institución. Si bien la coyuntura crítica aparece como una variable independiente que afecta a las dinámicas del viceministerio, esta no se puede explicar por sí sola. La teoría planteada nos permite entender que las dinámicas que se generaron en el Viceministerio son producto de los pasos intermedios que existieron posteriormente a la coyuntura crítica. Sin estos pasos intermedios es imposible entender las dinámicas y reglas de juego bajo las que se rige la institución. En caso de existir una variable alterna (distinta) o si elimináramos una variable, la dinámica y las reglas de juego sobre las que trabajaría la institución serían completamente distintas. En este sentido, las cinco variables identificadas son producto de una construcción que tienen origen en una coyuntura crítica específica pero que terminaron siendo fundamentales para entender la organización y reglas de juego del Viceministerio a la hora de elaborar políticas públicas.

Por otro lado, el análisis de desarrollo institucional permitió a la investigación esquematizar el proceso delimitado a la formulación de la presente política pública. La teoría institucionalista nos hace comprender que la mesa de negociación de la política siempre estará condicionada por factores explicativos previos que marcan la pauta de las negociaciones en la institución. Mientras que el institucionalismo histórico brindó una serie de factores explicativos que determinaron la forma de negociaciones dentro del Viceministerio de Interculturalidad, el análisis de desarrollo institucional nos permitió entender cómo se configuran estos factores en la planificación de estrategias e interacciones entre los actores implicados. De esta forma, se encontró que los altos funcionarios del Viceministerios, que en su gran mayoría resultaron ser académicos, desarrollaron estrategias innovadoras para cumplir los planes esperados de las políticas como el hecho de realizar una política de manera de pronta promulgación y con un contenido simple que no genere controversias.

No obstante, su accionar se vio condicionado por los factores explicativos que mencionamos previamente. Su rol si bien poseía una amplia autonomía para definir el contenido del documento, no tenía más poder que la institución. En este caso, la institución iba por encima de su autonomía para diseñar la política. De esta forma, Perona se vio condicionada a desarrollar estrategias determinadas para cumplir con estos objetivos de la ley: nominal y rápida. Así, diseño que la formulación sea un proceso cerrado de interacción y negociaciones pues no quería que el proceso de formulación se vea copado por debates que no agilicen la elaboración de la política y, mucho menos, generen controversias sobre el contenido de la misma. Así se desarrolló como estrategia incluir únicamente a funcionarios para la elaboración y excepcionalmente realizar consultas con dirigentes y activistas especializados en la materia. Asimismo, el carácter académico de sus funcionarios fue un valor apreciado pues su amplio conocimiento permitiría agilizar los procesos de elaboración de la política y lograr concretar los objetivos planteados.

En síntesis, los factores explicativos analizados en el capítulo II nos permiten entender de qué forma estas variables moldearon las dinámicas y reglas de juego institucionales, las cuales determinaron una mesa de negociación específica en donde se definió el contenido del documento, así como se demostraron un conjunto de interacciones jerárquicas y un aparato de participación cerrado. Este principio analizado nos permite entender la pregunta central de la investigación: ¿Qué

factores explican la elaboración de la Política Nacional de Transversalización del Enfoque Intercultural en el Perú? De igual manera, las preguntas secundarias que se plantearon como guía para la presente investigación estuvieron enmarcadas en esta lógica institucional, en la que los factores explicativos crearon un molde de elaboración de políticas públicas en la institución y, a partir de ella, se generaron estrategias de los actores involucrados, específicamente, un modo de hacer políticas.

Primero, los factores que determinaron la decisión del viceministerio de interculturalidad a realizar la política estuvieron relacionados a la comprensión de la situación del gobierno central por apostar en la elaboración de políticas de inclusión social. En este punto, los policymakers reconocieron como ventana de oportunidad esta apertura al diálogo que tenía el poder ejecutivo, así como la viabilidad y rapidez que existiría para elaborar políticas públicas a causa de la buena disposición del gobierno de turno. De esta manera, se desarrolló una estrategia de política enfocada a aprovechar al máximo esta ventana de oportunidad realizando una política nominal y rápida.

Segundo, el proceso de elaboración de la política pública fue un espacio cerrado para la sociedad civil, especialmente para las organizaciones indígenas. Esto debido a que querían evitar ampliar los plazos para desarrollar la política y centraron sus esfuerzos por maximizar la velocidad y minimizar el debate sobre los contenidos del documento. Así, el proceso estuvo copado por una jerarquización de funcionarios, en la que Gabriela Perona se colocó como bróker de la política y existieron un abanico de funcionarios especializados en materia indígena que ayudaron y permitieron que se cumpla con el objetivo de inmediatez de la política.

Tercero, la política se elaboró a partir de la identificación de una ventana de oportunidad que facilitaría la emisión de la política. En este sentido, las resistencias a la misma resultaron ser casi nulas, debido a que existía un apoyo del Poder Ejecutivo y el carácter de política nacional del documento le otorgó jerarquía jurídica de tal forma que era difícil cambiar el contenido de esta. Los únicos actores que tendrán control sobre esta eran cargos altos, los cuales, además, se encontraban en favor de la política. La existencia de cualquier detractor a nivel local no tenía el poder suficiente como para cambiar el contenido de la política. Su forma de pensar se quedaba únicamente en discursos sin impacto.

Finalmente, la política que se analiza en el presente trabajo supuso un proceso de negociación cerrado articulado exclusivamente por los funcionarios que tuvieron acceso al Viceministerio. Esto revela no solo una actitud nueva del Estado peruano, sino que es una práctica que se ha hecho constante desde la creación de la institución. El viceministerio y su forma administrativa de organización revela la existencia de aparatos políticos deficientes que no logran fomentar la participación activa de las organizaciones indígenas. Por lo que se plasma en el análisis de la política, la solución a esta precariedad es elaborar políticas cerradas, exclusivas de la participación de los funcionarios mismos. Esta dinámica genera si bien un contenido académico riguroso y valioso en la política, el documento pierde cierto grado de realidad, pues no se consideran las voces de las personas que reciben directamente la política. Es anecdótico que se elabore una política pensada y enfocada en comunidades indígenas, sin considerar su opinión a la hora de la elaboración.

Sin embargo, a pesar de las adversidades participativas de la formulación de la política, el documento sirvió como un eje fundamental para sentar las bases de la gestión intercultural en el país. Se logró no solo sintetizar la exclusividad de un único enfoque para su aplicación en los esquemas administrativos del Estado, sino que se consiguió definir la rectoría sobre la interculturalidad en el país. De esta forma, la política da pie a que se generen múltiples iniciativas de gestión intercultural desde cada organismo del Estado. La política provee herramientas conceptuales y estratégicas para que las otras instituciones adecúen sus programas y actividades de acuerdo a los principios de la interculturalidad. De esta forma, se podrán generar avances interculturales desde la rectoría de cada organismo. En el caso de salud, por ejemplo, se propondrán programas a criterio de los propios especialistas de salud, pero obligatoriamente incorporarán la interculturalidad en su iniciativa. De esta forma, se construirá un sistema democrático, enfocado a la interculturalidad, desde la rectoría de cada institución pública.

Referencias Bibliográficas

- Alza, C. (Ed.) (2013). Aprender de la experiencia: Ocho estudios de caso para enseñar Políticas Públicas y Gestión Pública. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas.
- Amable, C y Chambi, M. (2016). Educación y Bienestar: Análisis de las características de implementación y gestión de la Política de Educación Intercultural Bilingüe: Caso Ccarhuayo–Ocongate. [Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio institucional – Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Anderson, B. (1993). Comunidades Imaginadas: Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo. Fondo de Cultura Económica.
- Araral, E. y Amri, M. (2016). Institutions and Policy Process 2.0: Implications of the IAD framework. En G. Peters y P. Zittoun (Eds.), *Contemporary Approaches to Public Policy* (pp. 73-93). Palgrave Macmillan.
- Canadian Multiculturalism Act Loi sur le multiculturalisme canadien (1985). <https://laws-lois.justice.gc.ca/pdf/c-18.7.pdf>
- Catacora, I. y Pastor, S. (2015). Estudio del Servicio de Salud Materna en el Hospital General del distrito de Jaén, brindando a través del enfoque intercultural durante los meses de marzo a setiembre de 2012. [Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio institucional – Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Centro Nacional de Salud Intercultural (2009). *Logros de Gestión*. Instituto Nacional de Salud. <http://bvs.minsa.gob.pe/local/MINSA/1375-2.pdf>
- CLACSO (2008). *Cronología del conflicto social: Perú 2008*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/osal/20190502044235/Peru_2008.pdf
- Comisión Agraria (18 de abril de 2007). Dictamen de la Comisión Agraria recaído en los proyectos de Ley N 840-2006-PE y N 690-2006-CR, que propone modificar la ley N 28852 Ley de Promoción de la Inversión Privada en Reforestación y Agroforestería. [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/dictamen20062011.nsf/DictámenesFuturo/6F41523299328874052572C100771FF4/\\$FILE/840_AGRARIA_2007_VALE.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/dictamen20062011.nsf/DictámenesFuturo/6F41523299328874052572C100771FF4/$FILE/840_AGRARIA_2007_VALE.pdf)
- Constitución Política del Perú [Const.] 29 de diciembre de 1993 (Perú).

- Crowley, J. y Ochoa, H. (2002). Los usos de la cultura o los límites sociológicos del multiculturalismo normativo. *Revista Mexicana de Sociología*, 64(2), 3-29. <https://doi.org/10.2307/3541492>.
- Cruz, E. (2013). Estado plurinacional, interculturalidad y autonomía indígena: una reflexión sobre los casos. *Revista VIA IURIS*, (14), 55-71. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=273929754005>.
- Decreto Supremo N° 015-2001-PCM de 2001 [Presidencia del Consejo de Ministros]. Que constituye la Comisión Especial Multisectorial para las Comunidades Nativas. 14 de febrero de 2001.
- Decreto Supremo N° 29.272/2007 de 2007 [Poder Legislativo]. Que aprueba el Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República: “Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien – Lineamientos Estratégico”. 21 de setiembre de 2007.
- Decreto Supremo N° 001-2011-MC de 2011 [Ministerio de Cultura]. Que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura. 14 de mayo de 2011.
- Decreto Supremo N° 005-2013-MC de 2013 [Ministerio de Cultura]. Que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura. 19 de junio de 2013.
- Decreto Supremo N° 003-2015-MC de 2015 [Ministerio de Cultura]. Que aprueba la Política Nacional de Transversalización del Enfoque Intercultural. 28 de octubre de 2015.
- Degregori, C. (1993). Identidad Étnica, movimientos sociales y participación política en el Perú. *Instituto de Estudios Peruanos*, 113-133.
- Degregori, C. (1998). *Multiculturalidad e Interculturalidad*. Educación y diversidad rural. Seminario Taller Julio 1998, Ministerio de Educación, p. 63-69.
- Diario Oficial El Peruano (24 de junio de 2022). Ministerio de Cultura: 38.5% de la población indígena vive en situación de pobreza. *El Peruano*. <https://elperuano.pe/noticia/162238-ministerio-de-cultura-385-de-la-poblacion-indigena-vive-en-situacion-de-pobreza#:~:text=23%2F06%2F2022%20El%2038.5,hombres%20y%20mujeres%20del%20campo>.

- Duque, D. y Mosquera, S. (2018). Comentarios sobre la adaptación de los criterios de identificación indígena del Convenio 169 de la OIT en el ordenamiento jurídico peruano. *Revista de Derecho y Sociedad*, (55), 221-233.
- Gárate, P. y Linares, Y. (2013). Implicancia del enfoque intercultural en las actividades implementadas por el proyecto “Fortalecimiento de capacidades para la reducción de la desnutrición crónica infantil en la región Tacna”, para el periodo junio 2009–junio 2010 [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio institucional – Pontificia Universidad Católica del Perú.
- García, A. (28 de octubre de 2007). El síndrome del perro del hortelano. *El Comercio*. <https://indigenasdelperu.files.wordpress.com/2015/09/26539211-alan-garcia-perez-y-el-perro-del-hortelano.pdf>
- García-Cano, M. (2016). Una comunidad de aprendizaje desde el enfoque intercultural: diálogos, emergencias y contradicciones en la práctica escolar. *Educación XXI*, 19(2), 251-271. <https://doi.org/10.5944/educXX1.13940>
- GIZ (2013). Guía metodológica de transversalización del enfoque de interculturalidad en programas y proyectos del sector gobernabilidad a partir de la experiencia del programa “buen gobierno y reforma de estado” del Perú. GIZ. <https://centroderecursos.cultura.pe/es/registrobibliografico/gu%C3%ADa-metodol%C3%B3gica-de-%E2%80%9Ctransversalizaci%C3%B3n-del-enfoque-de-interculturalidad-en>
- INDEPA (2010). *Identidad cultural: por una agenda para el desarrollo con identidad*. Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2018). *La autoidentificación étnica: población indígena y afroperuana*. Censos Nacionales 2017. https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1642/
- Kymlicka, W. (1996). *Ciudadanía intercultural*. Paidós Estado y Sociedad.
- Kymlicka, W. (2011). Multiculturalism in normative theory and in social science. *Ethnicities*, 11(1), 5-11. <https://doi.org/10.1177/1468796810388698>
- Kymlicka, W. y Norman, W. (1996). El retorno del ciudadano: Una revisión del aproducción reciente en Teoría de la Ciudadanía. *Cuadernos del CLAEH*, (75), 81-112.

- Lanegra, I. (2011). Entrevista a Iván Lanegra (Viceministro de Interculturalidad) / Entrevistado por Jaime De Althaus [Archivo de vídeo]. Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=vD4XnuHMPLg&ab_channel=JaimeDeAlthausGuarderas
- Pogrebinschi, Thamy. (2017). LATINNO Dataset. WZB Berlin Social Science Center. <https://latinno.net/es/case/17104/>
- Ley N 28044 de 2003. Ley General de Educación. 9 de julio de 2003. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/105107/28044-31-10-2012-11-31-34-LEY-28044.pdf>
- Ley N 28495 de 2005. Ley del Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos. 15 de abril de 2005. [https://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2010/CEM_Problematica_indigena/documentos/leyes%20de%20comunidades/\(5\)leydelinstitutonacionalley28495.pdf](https://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2010/CEM_Problematica_indigena/documentos/leyes%20de%20comunidades/(5)leydelinstitutonacionalley28495.pdf)
- Ley N 29157 de 2007. Ley que delega al Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre diversas materias relacionadas con la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos, y con el apoyo a la competitividad económica para su aprovechamiento. 20 de diciembre de 2007. <https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29157.pdf>
- Ley N 29565 de 2010. Ley que crea el Ministerio de Cultura. 22 de julio de 2010. <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29565.pdf>
- Ley N 29785 de 2011. Ley del Derecho a la Consulta Previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). 7 de setiembre de 2011. <https://www.minem.gob.pe/minem/archivos/Ley%2029785%20Consulta%20Previa%20pdf.pdf>
- López, L. (1991). Educación Bilingüe en Puno-Perú: hacia un ajuste de cuentas. En M. Zúñiga, I. Pozzi-Scott y L. López, (Eds.), *Educación bilingüe intercultural Reflexiones y desafíos* (pp. 173-217). FOMCIENCIAS.
- Mahoney, J. et al. (2016). Causality and Time in Historical Institutionalism. En O. Fioretos, T. Falleti y A. Sheingate (Eds.) *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism* (p. 71-88). Oxford University Press.
- Marrou, A. (2005). *Historia de la educación peruana y latinoamericana*. Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Medina, P. (2012). Políticas interculturales en la educación superior en México: ¿profesiones inter-culturales? *Pedagogía y Saberes*, (36), 9-31.

Ministerio de Cultura Colombia (2006). *Política de Diversidad Cultural*. Ministerio de Cultura. http://www.mincultura.gov.co/ministerio/politicas-culturales/de-diversidad-cultural/Documents/07_politica_diversidad_cultural.pdf

Ministerio de Cultura (2017). *Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural*. Ministerio de Cultura. <http://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/Politicanacionalparala transversalizaciondelenfoqueintercultural.pdf>

Ministerio de Educación (2002) *Política Nacional de Lenguas y Culturas en la Educación*. Ministerio de Educación. <https://red.pucp.edu.pe/ridei/files/2011/08/861.pdf>

Ministerio de Educación (2018). *Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilíngüe*. Ministerio de Educación. <https://repositorio.minedu.gob.pe/bitstream/handle/20.500.12799/5960/Pol%c3%adtica%20sectorial%20de%20Educaci%c3%b3n%20Intercultural%20y%20Educaci%c3%b3n%20Intercultural%20Biling%c3%bce.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Ministerio de Salud (2004). *Plan General de la Estrategia Sanitaria Nacional de los Pueblos Indígenas*. Ministerio de Salud. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/863CDF27AC98E61805257BE800771D9A/\\$FILE/Plan_General.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/863CDF27AC98E61805257BE800771D9A/$FILE/Plan_General.pdf)

Ministerio de Salud (2006). *Documento técnico: Casas de espera materna, modelo para la implementación*. Ministerio de Salud. <https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/DocumentotecnicoCasasdeesperamaternaModeloparalaimplementacion.pdf>

Ministerio de Salud (2008). *Adecuación cultural a la orientación / consejería en salud sexual y reproductiva*. Ministerio de Salud. <https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/Adecuacionculturalde laOrientacionConsejeriaenSSR.pdf>

Ministerio de Salud (2010). *Atención materna y neonatal con equidad de género e interculturalidad en el marco de los derechos en salud*. Ministerio de Salud. https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/atencion_materna_y_neonatal_con_equidad_de_genero_e_interculturalidad_Humanos_en_salud.pdf

- Ministerio de Salud (27 de enero de 2020) Centro Nacional de Salud Intercultural conmemoró su 18° aniversario de creación. *Instituto Nacional de Salud*. <https://web.ins.gob.pe/index.php/es/prensa/noticia/centro-nacional-de-salud-intercultural-conmemoro-su-18deg-aniversario-de-creacion#:~:text=Desde%20su%20creaci%C3%B3n%20en%20el,de%20la%20interculturalidad%20como%20derecho>.
- Nivón, E. (2013). Las políticas culturales en América Latina en el contexto de la diversidad. En A. Grimson, y K. Bidaseca (Eds.), *Hegemonía cultural y políticas de la diferencia* (p. 23-45). CLACSO.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton University Press.
- Unión Europea, Convenio N 107 de la OIT sobre Poblaciones Indígenas y Tribales. 26 junio 1957. <https://www.refworld.org/es/docid/5d7fbf26a.html>
- OXFAM (2014). Buscando el Cambio: Apuestas para un Perú más inclusivo: informe anual - Peru, 2013-2014. OXFAM.
- Pacheco-Vega, R. (2020). El recorte analítico del análisis y desarrollo institucional. En G. Del Castillo y M. Dussauge-Laguna (Eds.) *Enfoques teóricos de las políticas públicas: desarrollos contemporáneos para América Latina* (p. 273-300). Facultad Latinoamericana de Ciencias sociales.
- Padrón A. et al. (2020). La transversalidad de las políticas públicas con perspectiva de Derechos Humanos. *Themis*, (19), p. 40-42.
- Pajuelo, R. (2007). *Reinventando comunidades imaginadas: Movimientos indígenas, nación y procesos sociopolíticos en los países centroandinos*. Instituto de Estudios Peruanos. <https://doi.org/10.4000/BOOKS.IFEA.4783>
- Parek, B. (2001). Rethinking multiculturalism: cultural diversity and political theory. Plagrave Macmillan.
- Patrón, P. (2011). Inclusión social ¿nueva fase política en el Perú o eslogan de campaña? *Politai - Revista de Ciencia Política*, 2(3), 84-95.
- Perú21 (28 de julio de 2008) El Gobierno propone al Congreso la creación del Ministerio de Cultura. *Perú21*. <https://web.archive.org/web/20080805174551/http://peru21.pe/noticia/212793/gobierno-propone-al-congreso-creacion-ministerio-cultura>
- Pierson P. y Skocpol T. (2008) El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17(1), 7-38.

Pintado, I. (2006). La implementación de políticas públicas en salud para los pueblos indígenas de Santa María de Nieva en Amazonas: la tensión entre la atención al VIH-SIDA y el enfoque intercultural [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio institucional – Pontificia Universidad Católica del Perú.

Presidencia del Consejo de Ministros (2001). *Plan de Acción para los Asuntos Prioritarios*. Presidencia del Consejo de Ministros. [http://www.servindi.org/pdf/CEMCN_final .pdf](http://www.servindi.org/pdf/CEMCN_final.pdf)

Resolución Legislativa N 26253 de 1993 [Poder Legislativo]. Que aprueba el Convenio 169 de la OIT sobre los pueblos indígenas y Tribales en países independientes. 2 de diciembre de 1993. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6747.pdf>

Resolución Ministerial N 192-2004/MINSA de 2004 [Ministerio de Salud]. Que conforma la Comisión Nacional para la Salud Indígena Amazónica. 19 de febrero de 2004. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/281783/253525_19022004.pdf20190110-18386-rygxnw.pdf

Resolución Ministerial N 798-2007/MINSA de 2007 [Ministerio de Salud]. Que crea la guía técnica de Atención de salud a indígenas en contacto reciente y en contacto inicial en riesgo de alta morbilidad. 20 de setiembre de 2007. <https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/RM798-2007GuiaTecnicaAtenciondeSaludaindigenasencontactoreciente.pdf>

Resolución Ministerial N 008-2012-ED de 2012 [Ministerio de Educación]. Que crea el Registro Nacional de Instituciones Educativas de Educación Intercultural Bilingüe del Perú. 9 de enero de 2012. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/crean-el-registro-nacional-de-instituciones-educativas-de-ed-resolucion-ministerial-n-0008-2012-ed-739012-1/>

Resolución Suprema N 219-2011-PCM de 2011 [Presidencia del Consejo de Ministros]. Nombran Ministra de Cultura. 28 de julio de 2011. <https://diariooficial.elperuano.pe/Normas/VisorPDF>

Resolución Suprema N 397-2011-PCM de 2011 [Presidencia del Consejo de Ministros]. Nombran Ministro de Cultura. 11 de diciembre de 2011. <https://diariooficial.elperuano.pe/Normas/VisorPDF>

- Resolución Suprema N 234-2013-PCM de 2013 [Presidencia del Consejo de Ministros]. Nombran Ministra de Cultura. 24 de julio de 2013. <https://diariooficial.elperuano.pe/Normas/VisorPDF>
- Rodríguez, M. (2018). Construir la interculturalidad. Políticas educativas, diversidad cultural y desigualdad en el Ecuador. *Íconos – Revista de Ciencias Sociales*, (60), 217-236. <https://doi.org/10.17141/iconos.60.2018.2922>
- Rosales, B. (2014). Política de comunicación para la inclusión social: gestión de la comunicación gubernamental en los dos primeros años del gobierno de Ollanta Humala (julio 2011-julio 2013) [Tesis de magister, Pontificia Universidad Católica del Perú] Repositorio Institucional – Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/5535>
- Ruelas, D. (2021). Origen y perspectivas de las políticas de la Educación Intercultural Bilingüe en el Perú: utopía hacia una EIB de calidad. *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, 23(36), 205-225.
- Saavedra, S. (2016). Análisis del desarrollo institucional desde el enfoque institucional histórico. *Papel Político Bogotá*, 21(1), 81-100.
- SPDA Actualidad Ambiental (11 de noviembre de 2011) Iván Lanegra: Gobierno anterior debilitó INDEPA al fusionarlo con el Ministerio de cultura. *SPDA Actualidad Ambiental*. <https://www.actualidadambiental.pe/ivan-lanegra-gobierno-anterior-debilito-indepa-al-fusionarlo-con-el-ministerio-de-cultura/>
- Taylor, C. (1993). El multiculturalismo y “la política del reconocimiento”. Fondo de Cultura Económica.
- Tribunal Constitucional del Perú (2012) Sentencia recaída en el expediente N 01126-2011-HC/TC. Juana Griselda Payaba Cachique contra la Comunidad Nativa Tres Islas. 11 de setiembre de 2012. Recuperado de <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/01126-2011-HC.html>
- Trivelli C. y Vargas S. (2014) Entre el discurso y la acción: Desafíos, decisiones y dilemas en el marco de la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Documento de Trabajo N° 208). Instituto de Estudios Peruanos.
- Van Cott, D. (2001). Explaining Ethnic Autonomy Regimes in Latin America. *Studies in Comparative International Development*, 35(4), 30-58.
- Van Cott, D. (2003). Institutional Change and Ethnic Parties in South America. *Latin American Politics and Society*, 45(2), 1-39.

- Van Cott, D. (2004). Los movimientos indígenas y sus logros: la representación y el reconocimiento jurídico en los Andes. *Ediciones Universidad de Salamanca*, 36, 141-159.
- Van Waarden, B. (2014). Amartya Sen's identity pluralismo applied to Will Kymlicka's liberal multiculturalism. *International Journal of Minority and Group Rights*, 21(4), 527-546. <https://doi.org/10.1163/15718115-02104004>
- Vega, Y. (2015). Encuentros y desencuentros de discursos sobre la consulta previa a pueblos indígenas: experiencias a partir de su implementación en el Perú [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio institucional – Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/6699>
- Yashar, D. (1998). Contesting Citizenship: Indigenous Movements and Democracy in Latin America. *Comparative Politics*, 31(1), 23-42.
- Yashar, D. (2005). *Contesting Citizenship in Latin America: The rise of indigenous movements and the postliberal challenge*. Cambridge University Press.
- Yashar, D. (2006). Ethnic Politics and Political Instability in the Andes. En P. Drake y E. Hershberg (Eds), *State and Society in Conflict: Comparative Perspectives on the Andean Crises* (p. 189-219). University of Pittsburgh Press.
- Yashar, D. (2007). Resistance and identity politics in an age of globalization. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 610(1), 160–181.
- Yogeeswaran, K. et al. (2021). A way forward? The impact of interculturalism on intergroup relations in culturally diverse nations. *Group Processes and Intergroup Relations*, 24(6), 945–965.
- Zapata-Barreto, R. (2017). Interculturalism in the post-multicultural debate: a defence. *Comparative Migration Studies*, 5(14), 1-23.
- Zapata-Barreto, R. (2019). Methodological interculturalism: breaking down epistemological barriers around diversity management. *Ethnic and Racial Studies*, 42(3), 346–356.
- Zúñiga, M. y Gálvez, M. (2002). Repensando la Educación Biligüe Intercultural en el Perú: bases para una propuesta de política. En N. Fuller, (Ed.), *Interculturalidad y Política. Desafíos y posibilidades* (p. 309-329). Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

Anexo: Guía de Entrevista

Tabla 11.

Guía de Entrevistas para funcionarios del Viceministerio de Interculturalidad

1. ¿Qué factores determinaron que el Viceministerio de Interculturalidad decidiera hacer esa política?
 - a. ¿La política estuvo pensada desde gestiones de viceministros anteriores?
 - b. ¿Hubo algún suceso que forzó la elaboración de la política?
 - c. ¿Qué buscaban al crear dicha política? ¿Qué cambio buscaron realizar?
2. ¿Cómo fue el proceso de elaboración?
 - a. ¿Qué funcionarios estuvieron involucrados en la elaboración?
 - b. ¿Todos los funcionarios eran profesionales con alto expertise?
 - c. ¿Hubo como una escala de funcionarios involucrados? ¿Hubo actores más involucrados que otros?
 - d. ¿Hubo afinidad entre los actores involucrados?
 - e. ¿Hubo desencuentros entre funcionarios que estaban inmersos en la política?
3. ¿Qué factores (resistencias o ventanas de oportunidad) determinaron que la política logre su promulgación?
 - a. ¿Qué intereses en contra de la promulgación de la política? ¿Ministerios? ¿Sociedad civil? ¿Empresas?
 - b. ¿El logro de la promulgación se debe a que existía una amplia brecha en el nivel de expertise entre ustedes, los técnicos, y los grupos que estaban en contra?

Fuente: Elaboración propia

Tabla 12.

Guía de Entrevistas para miembros de organizaciones indígenas

1. ¿Cuál ha sido su relación con el Estado peruano históricamente?
 - a. ¿Han sentido que formaban parte de las políticas que formulaba el Estado?
2. De acuerdo a todas estas instituciones que existieron por parte del Estado peruano: INDEPA, CONAPA, el Viceministerio de Intercultural, ¿con cuál se sentían más identificados? ¿por qué?
3. ¿Cuáles han sido sus principales intereses como colectivo? ¿Qué relación buscaron tener con el Estado?
4. ¿Fueron tomados en cuenta en la elaboración de la Política Nacional de Transversalización?
 - a. ¿Cómo fue el diálogo? ¿la negociación? ¿Recibieron la invitación?
 - b. ¿Qué buscaron que se logre con la política?
 - c. ¿El Viceministerio dejó de lado algunos intereses que ustedes tenían?
 - d. ¿Conoces de alguien de la comunidad que haya tenido quizá más involucramiento sobre la negociación de la política?

Fuente: Elaboración propia