

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO**



**“Tensiones en la implementación de la Base de Datos Oficial de Pueblos
Indígenas u Originarios del Perú”**

**Trabajo de investigación para optar el grado de Magíster en Ciencia
Política y Gobierno**

AUTOR

Sandra Roxana Torrejón Salmón

ASESOR

Nicolás Zevallos Trigo

LIMA – PERÚ

Abril, 2017

RESUMEN

El año 2013 el Ministerio de Cultura del Perú inició la publicación de la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios, instrumento de gestión creado a partir de la Ley del Derecho a la Consulta Previa que sería clave en la definición de la ubicación geográfica de los más de 50 pueblos indígenas u originarios en el Perú. A partir de entrevistas con funcionarios de agencias estatales y representantes de organizaciones indígenas y de sociedad civil, este estudio busca comprender el proceso de elaboración y publicación de la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios del Ministerio de Cultura entre los años 2011 y 2015. Para ello, este documento describe la cronología del proceso en mención, analiza las posturas y estrategias de los actores involucrados, y explica los factores que influyeron en la forma en que se publicó la referida base de datos. Los resultados dan cuenta de un Estado que, pese a haber promulgado la ley que crea la base de datos en mención, tiene como conjunto una posición fragmentada y, en general, de oposición al proceso gestionado por la agencia estatal rectora en materia indígena. En el marco del debate teórico sobre la capacidad estatal, los resultados discuten la aplicación del concepto de autonomía respecto de grupos de actores no estatales como un elemento clave en la implementación de una política determinada. A diferencia de lo señalado en la literatura académica, este estudio no plantea precisamente un escenario de captura del Estado por parte de actores no estatales con poder económico. Sus hallazgos ponen de relieve la cooptación del Estado por parte de una comunidad de actores estatales, cuyo modelo de desarrollo coincide con el del sector empresarial.

1. INTRODUCCIÓN

Este estudio busca comprender el proceso de elaboración y publicación de la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios entre los años 2011 y 2015. Desde una mirada a las capacidades estatales, se dirige a entender el proceso de implementación de un instrumento de gestión como un elemento clave en la puesta en marcha de una estrategia clara en la política orientada hacia pueblos indígenas u originarios. En octubre de 2013, el Ministerio de Cultura del Perú inició la publicación de la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios. Este instrumento de gestión tuvo su origen en la Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios (en adelante, Ley de Consulta Previa), promulgada por Ollanta Humala a apenas dos meses de asumir la presidencia del Perú en 2011. Dado que su principal objetivo era identificar cuáles eran los pueblos indígenas u originarios del Perú y qué zonas del territorio peruano habitaban, la base de datos se convirtió rápidamente en un elemento clave que influiría, a ojos de la mayoría de actores involucrados, el rumbo de la consulta previa y, en cierta medida, la política indígena del gobierno de Humala.

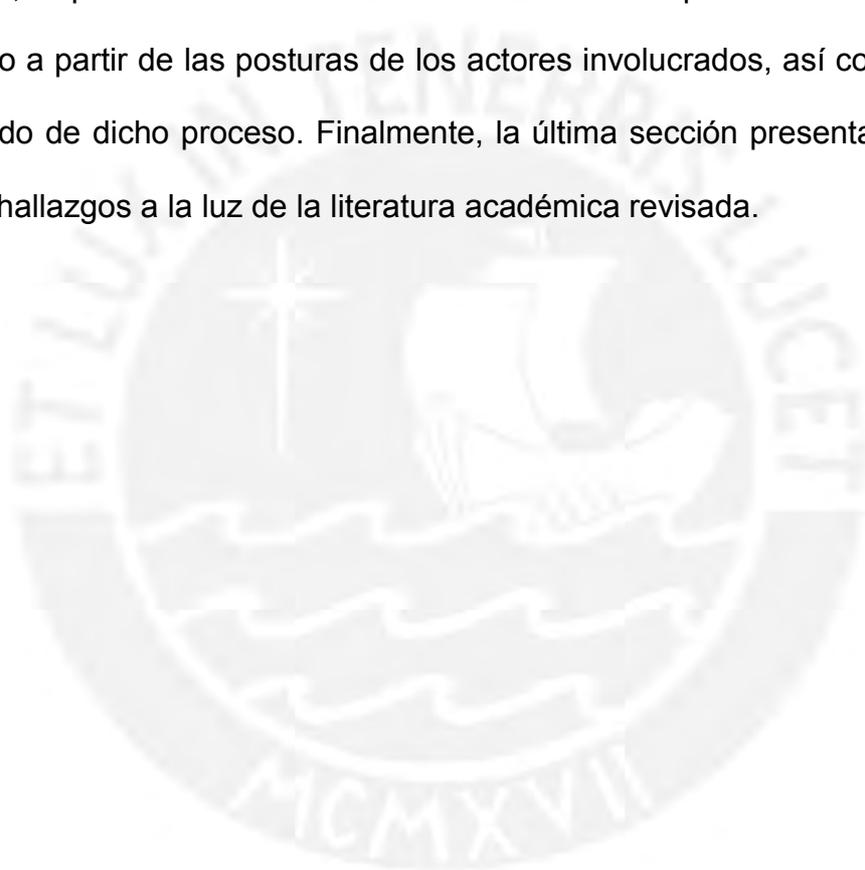
Diversos autores coinciden en sostener que, a lo largo de su historia, el Estado peruano no ha desarrollado una institucionalidad orgánica y sólida con relación a los pueblos indígenas que viven en su territorio (Abanto, 2011; Alza & Zambrano, 2015; Paredes, 2009). La creación del Ministerio de Cultura y de su Viceministerio de Interculturalidad en el año 2010 marcó un hito en este sentido. Por primera vez el Estado peruano encargaba a un viceministerio la rectoría en materia indígena y planteaba de manera concreta, y como parte de la agenda del Ejecutivo, la necesidad de conocer quiénes eran los pueblos indígenas u originarios del país. En esta línea de ideas, el presente estudio busca explorar un caso singular en la construcción de una política de reciente creación en el Perú. Su aporte consiste en poner en discusión la capacidad de una agencia estatal para implementar un instrumento de gestión central en una política pública sobre la cual el Estado como conjunto tiene una posición fragmentada y, en general, de oposición. Frente a una mayoría de estudios centrados en la capacidad estatal a partir del análisis de casos específicos de legislación y de implementación de políticas públicas, este trabajo se propone aportar desde una perspectiva más afín con la gestión de la política pública y el ejercicio cotidiano de funcionarios y agencias en torno a un instrumento de gestión para la implementación de una política pública.

En línea con lo anterior, la investigación tiene por objetivo principal *comprender el proceso de elaboración y publicación de la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios, entre los años 2011 y 2015*. Para responder a este objetivo, este trabajo se propone tres objetivos específicos: (1) Describir el proceso de elaboración y publicación de la Base de Datos Oficial de Pueblos

Indígenas u Originarios para, a partir de ello (2) identificar las posturas y estrategias de los actores involucrados en el proceso, y (3) explicar los factores que influyeron en la forma en que se publicó la referida base de datos. Para tal fin, a manera de hipótesis, se plantea que el proceso de elaboración y publicación de la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios fue el resultado de una serie de debates y negociaciones entre actores estatales y no estatales, con agendas disímiles, que ejercieron una oposición frente a la manera en que el Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura desarrolló dicho proceso. Este proceso estuvo influenciado por dos posiciones estatales contrapuestas, representadas por el Ministerio de Energía y Minas y el Viceministerio de Interculturalidad. Si bien la postura adoptada por el Ministerio de Energía y Minas fue en gran medida resultado de la estrecha relación con grupos de poder económicos vinculados con la industria extractiva, la posición sostenida por el Viceministerio de Interculturalidad no fue respaldada explícitamente por otras agencias estatales ni por actores representantes de la sociedad civil, quienes también se opusieron al proceso. En este escenario, se identifican dos variables que permiten explicar el resultado del proceso en mención: el cambio de titulares en la gestión de las dependencias estatales involucradas en el proceso, y la ejecución de una estrategia paulatina y vista como de mayor “moderación” por los actores estatales de oposición.

El documento se divide en cuatro secciones. Primero, se revisa la literatura producida sobre políticas públicas para pueblos indígenas en el Perú. Asimismo, se examinan los elementos teóricos que sustentan el análisis sobre las capacidades estatales para la implementación de políticas públicas.

Segundo, se presentan los hallazgos del estudio, cubriendo el primer objetivo de investigación. En esta sección se describe la historia del proceso de implementación de la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios desde el momento de su creación, el proceso de elaboración, su publicación y el cierre de la primera etapa de difusión de información en dicha publicación. Tercero, se plantea una discusión sobre las tensiones que se evidencian en este proceso a partir de las posturas de los actores involucrados, así como sobre el resultado de dicho proceso. Finalmente, la última sección presenta un análisis de los hallazgos a la luz de la literatura académica revisada.



2. ELEMENTOS TEÓRICOS Y METODOLOGÍA

2.1. Elementos teóricos del estudio.-

En el Perú, existe un creciente interés académico por estudiar la manera en que se desarrolla la política pública orientada a pueblos indígenas. Así, es posible identificar tres grandes temas desde los que se plantea el tema. Un primer abordaje se relaciona con el desarrollo de la institucionalidad indígena en el Perú y las reformas en la estructura del Estado a fin de incorporar el tema indígena. Desde este enfoque, se ha puesto de relieve la diversidad de maneras en que el Estado ha entendido lo *indígena* en su historia republicana, otorgando la competencia en el tema en cuestión a dependencias y agencias estatales con agendas muy diversas (Abanto, 2011; Alza & Zambrano, 2015; Diez, 2014; Paredes, 2015). Al respecto, Paredes (2015) ha señalado que, a diferencia de otros países de la región como Ecuador y Bolivia, la politización de lo indígena en el Perú ha sido impulsada desde “arriba” por elites políticas e intelectuales en lugar de por las propias bases indígenas. Este hecho es importante en tanto se traduce en la reproducción de una estructura institucional y política que, de acuerdo con la autora, fortalece una arena hostil para los movimientos indígenas.

Es también importante porque permite dar cuenta de la influencia de actores con intereses disímiles a aquellos planteados desde una agenda “indígena”, en la política pública que ha tenido como centro al sujeto *pueblo indígena*.

En línea con lo señalado, otros estudios han hecho énfasis en la fuerte influencia de los poderes económicos en el desarrollo de políticas públicas orientadas a los pueblos indígenas, así como en la tensión existente entre la promoción e implementación de estas políticas y la promoción de la inversión privada o la política extractiva sobre los recursos naturales. Al respecto, se ha señalado que existe una importante influencia de los grupos empresariales sobre determinadas ramas del aparato burocrático de entidades competentes en minería e hidrocarburos (Bebbington et al., 2013; Durand, 2016). De acuerdo con varios autores, dicha influencia se ha evidenciado en el desarrollo de una agenda estatal fragmentada y polarizada en lo que respecta a la implementación de la consulta previa y en los esfuerzos por limitar el alcance de la consulta previa desde la reglamentación de la ley (Diez, 2014; Gálvez & Sosa, 2013; Rousseau, 2012; Sanborn et al., 2016). En este contexto, se ha desarrollado una serie de estudios dedicados a describir el proceso de reglamentación de la ley de consulta previa, identificar a los actores involucrados, así como a analizar y explicar los resultados, avances y retos, de la consulta previa a la fecha (Gálvez & Sosa, 2013; Sanborn et al., 2016; Sosa et al., 2012; Zavaleta, en prensa).

Si bien los estudios sobre consulta previa han hecho referencia a la dilatación de la publicación de la BDPI y a la presión que ejercieron diferentes actores sobre el proceso de elaboración y publicación de dicho instrumento, la mayor parte de estos trabajos se concentran en discutir la implementación de la

consulta previa y analizar la dinámica entre los actores involucrados, de manera general, en esta práctica. Este trabajo es un esfuerzo por generar evidencia que permita analizar con un mayor detalle la dinámica que caracteriza el desarrollo de un instrumento de gestión en sí mismo, con una propia configuración de actores y estrategias dispuestas que no necesariamente son las mismas a las de los análisis sobre la consulta previa. Esto supone, además, una mirada microscópica a las dinámicas que se producen en la práctica cotidiana de un grupo de funcionarios públicos y en la realización de tareas y coordinaciones más concretas que en el caso de una política pública.

Diversos autores han apuntado la necesidad de estudiar al Estado como una estructura desigual y fragmentada. Lejos de ser un ente unitario, el Estado se compone de una serie de agencias heterogéneas, cuyas lógicas, discursos y prácticas políticas son, en ocasiones, contradictorias entre sí (Dargent, 2012; Dargent & Urteaga, 2016; Mujica, 2011; Sosa et al., 2016; Zevallos, 2016). Esta manera de estudiar al Estado pone de relieve la complejidad de evaluar su desempeño, así como los límites de las metodologías existentes para medir la capacidad estatal. En este trabajo, se propone entender la capacidad estatal como la habilidad de una burocracia estatal para implementar políticas públicas en el territorio sobre el cual tiene jurisdicción, alcanzando sus objetivos de manera efectiva y sin influencia externa indebida (Dargent, 2012; Soifer & Vom Haum, 2008; Zevallos, 2016). En línea con lo señalado, la capacidad de un Estado para implementar políticas públicas dependerá, en gran medida, de la capacidad de las agencias estatales a cargo de implementar dichas políticas.

La literatura académica da cuenta de una serie de abordajes que permiten explicar en qué consiste la capacidad estatal y de qué manera puede medirse (Soifer, 2012; Soifer & Vom Haum, 2008). En general, la literatura plantea la existencia de dos dimensiones relacionadas al alcance territorial y social del Estado que permitirían que un Estado implemente políticas públicas de manera efectiva (Dargent, 2012; Soifer, 2012; Soifer & Vom Haum, 2008). Mientras la dimensión territorial refiere al control y presencia de un Estado en el territorio que gobierna, el estudio de la dimensión social se dirige a entender la centralidad de la relación entre el Estado y actores no estatales en la capacidad del Estado. Desde esta perspectiva, se ha señalado que la capacidad estatal se encuentra intrínsecamente relacionada con el grado de autonomía que este tiene de los grupos de actores no estatales (Becker, 1983; Binderkrantz, 2008; Carpenter, 2001; Dargent & Urteaga, 2016; Durand, 2005; Levitsky & Murillo, 2013). En tal sentido, se ha resaltado la importancia de estudiar las estrategias empleadas por los grupos de actores sociales y económicos (no estatales) para influir en el proceso de toma de decisión pública (Binderkrantz, 2008; Mujica, 2014), la particular influencia y el poder que han tenido los grupos empresariales en los Estados latinoamericanos (Carpenter, 2001; Dargent, 2012; Durand, 2005), así como la manera en que el funcionamiento de las agencias estatales contribuye a la construcción de grupos de actores, aliados y opositores (Dargent & Urteaga, 2016).

Como ha sido señalado, la influencia de actores no estatales con poder económico en la toma de decisiones públicas ha sido uno de los aspectos más importantes en el análisis de la autonomía política que las agencias estatales

requieren para llevar a cabo sus funciones y cumplir con los objetivos que se plantean. Autores como Binderkrantz (2008) y Durand (2016) han puesto particular énfasis en la identificación de los tipos de actores no estatales que buscan influir en el curso de las políticas públicas, así como en la manera, las estrategias y recursos que emplean con este propósito. Estos autores han identificado actores con poder económico vinculados con grandes corporaciones e intereses empresariales con mayores posibilidades de ejercer presión política en las decisiones del Estado que, actores de la sociedad civil. En efecto, la literatura revisada contiene evidencia de la manera en que los grupos con poder económico, vinculados a intereses empresariales y, particularmente, extractivos, han tenido una injerencia importante en la política peruana. No obstante, para fines de este trabajo, el interés se centra en analizar la actuación de actores estatales como actores con poder económico que, en la literatura revisada, son frecuentemente caracterizados como actores no estatales.

Tomando como base los elementos teóricos presentados, este trabajo aborda el concepto de capacidad estatal a partir del desempeño de una agencia estatal en el cumplimiento de sus funciones y, en concreto, en la implementación de un instrumento de gestión. Como ha sido planteado en la literatura académica, el caso de estudio presenta una situación de fragmentación del Estado, marcada por la oposición de agencias estatales con importante poder económico y político frente al proceso de implementación de un instrumento de gestión liderado por una determinada agencia estatal con menor influencia en la conducción de la política de gobierno. En este escenario, el estudio incorpora un análisis de las clasificaciones de grupos de actores y de las estrategias que

caracterizan su quehacer político. Asimismo, examina la noción de autonomía estatal a partir de la actuación de diferentes agencias y hace énfasis en la diferencia de postura política y estrategias al interior de un mismo Estado.

2.2. Metodología

El estudio parte de un enfoque cualitativo y ofrece un análisis descriptivo-explicativo. Para tal fin, en el trabajo de campo se utilizaron dos herramientas cualitativas. La primera consistió en la revisión de archivo bibliográfico, incluyendo documentos tales como normas de diverso alcance, informes técnicos, informes de gestión, guías metodológicas, prensa, entre otros. En segundo lugar, se realizaron entrevistas en profundidad a actores involucrados en el proceso de elaboración y publicación de la Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios. Los datos que sostienen este trabajo fueron recogidos entre mayo de 2015 y diciembre de 2016¹.

Tabla 1. Metodología del estudio

Herramientas	Instrumentos	Lugares ricos en datos
Revisión de archivo	Ficha de registro normativo	- Leyes y sus reglamentos - Resoluciones Ministeriales y Viceministeriales
	Ficha de registro de instrumentos de gestión	- Guías metodológicas - Informes técnicos

¹ Cabe señalar que trabajé como servidora pública en el Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura entre septiembre de 2013 y abril de 2016. Mi experiencia en el VMI me ha permitido, a priori, contar con información sobre la cronología del proceso y sobre aspectos técnicos del trabajo vinculado con la BDPI. No obstante, los hallazgos de investigación tienen base en información recolectada bajo criterios éticos y metodológicos, empleando diversos tipos de fuentes así como información pública oficial.

		- Informes de gestión
	Ficha de registro de notas de prensa	- Artículos de opinión
Entrevistas	Guía de entrevista semi-estructurada en profundidad	Experiencia y conocimiento de: <ul style="list-style-type: none"> - Funcionarios del Viceministerio de Interculturalidad (11) - Funcionaria de la Defensoría del Pueblo (1) - Funcionarios del Ministerio de Energía y Minas (2) - Representantes de organizaciones indígenas nacionales (2) - Representante de organismo internacional (1) - Especialista en temas indígenas vinculado con actividades académicas (1)

Fuente: Elaboración propia.

Para la sistematización y el análisis de los hallazgos se ha seguido una estrategia analítica deductiva que permite realizar un seguimiento del proceso, de los actores y sus relaciones en una secuencia de hechos temporales. Dado que el presente trabajo se enfoca en la manera en que se desarrolló el proceso de elaboración de un instrumento de gestión, la sistematización y el análisis de los hallazgos ponen énfasis en la reconstrucción y el seguimiento del proceso descrito. En tal sentido, se ha procurado la recolección de la mayor información posible sobre los diferentes momentos y decisiones que dieron forma al proceso de elaboración y publicación de la base de datos de pueblos indígenas del Ministerio de Cultura. A fin de abordar los objetivos específicos de este trabajo, se han utilizado herramientas analíticas tales como la línea de tiempo del periodo estudiado, el mapeo de actores involucrados en el proceso y el inventario de discursos que caracterizaron las distintas posturas. Siguiendo las

consideraciones éticas previstas por la Pontificia Universidad Católica del Perú, se registró el consentimiento informado de los participantes. La información brindada a los participantes incluyó aspectos relacionados a la confidencialidad de la información proporcionada, el uso exclusivamente académico de la misma y la autorización de los participantes en caso de requerir citar alguna entrevista con nombre propio.



3. HALLAZGOS DEL ESTUDIO: EL PROCESO DE ELABORACIÓN Y (NO) PUBLICACIÓN DE LA BASE DE DATOS OFICIAL DE PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS

3.1. Los inicios de la BDPI

El 6 de septiembre de 2011 el gobierno de Ollanta Humala promulgó la Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios². La aprobación de esta ley había sido una de las promesas de campaña del Partido Nacionalista luego de que los sucesos acaecidos en Bagua³ contribuyeran a posicionar la consulta previa en el debate nacional (Zavaleta, en prensa), y de que el ex Presidente Alan García se negara a aprobar el proyecto de ley presentado por la Defensoría del Pueblo en el año 2010. Este escenario ponía en evidencia el incumplimiento del Estado peruano del Convenio 169 de la

² Ley 29785, "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)".

³ El 5 de junio de 2009 se llevó a cabo el "Baguazo", un enfrentamiento entre las fuerzas del orden y manifestantes indígenas en la ciudad de Bagua (Amazonas, Perú), que tuvo como resultado el fallecimiento de 33 ciudadanos peruanos. Dicho enfrentamiento tuvo su origen en una protesta indígena en contra del conjunto de decretos legislativos que el gobierno de Alan García había aprobado, sobre tierras y recursos del bosque amazónico.

Organización Internacional del Trabajo (OIT), norma internacional que incorporaba la consulta como uno de los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios y que había sido ratificada por el Estado peruano en 1995.

La ley fue aprobada por unanimidad por el Congreso de la República el 23 de agosto de este mismo año y promulgada por el presidente Ollanta Humala en la ciudad de Bagua. En líneas generales, la ley de consulta previa establece la obligación del Estado peruano de consultar a los pueblos indígenas u originarios en caso de promover medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar sus derechos colectivos, sobre su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo, a través de un diálogo intercultural que garantice la inclusión de sus opiniones en los procesos de toma de decisión pública (Congreso de la República, 2011). A fin de contribuir con el óptimo desarrollo de los procesos de consulta previa, la ley establece la creación de la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios (BDPI), instrumento de gestión que contendría la información del Estado respecto de los pueblos indígenas u originarios del Perú. Si bien la ley estipulaba que la BDPI era de carácter referencial y que no constituía derechos, este instrumento era de una importancia central en la medida en que ayudaría a definir quiénes eran los pueblos indígenas u originarios del Perú.

Una vez aprobada la ley, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) creó una Comisión Multisectorial con el fin de reglamentarla, conformada por catorce viceministerios y seis organizaciones indígenas de alcance nacional. Esta Comisión fue presidida por la PCM y conducida por el Viceministerio de Interculturalidad (VMI) del Ministerio de Cultura (MINCU), en su calidad de

órgano técnico especializado en materia indígena del Poder Ejecutivo⁴. La instalación de dicha Comisión había sido presidida por el primer Viceministro del VMI en septiembre de 2011. Tras la renuncia del primer Viceministro, asumiría la dirección del VMI una nueva gestión en octubre del mismo año. El primer gran reto para la nueva gestión era reglamentar la ley. El segundo, publicar la BDPI.

Las organizaciones indígenas de nivel nacional saludaron la aprobación de la ley y el inicio de su reglamentación. No obstante, en poco tiempo la situación cambió significativamente. En un contexto marcado por el inicio del conflicto en torno al proyecto minero Conga en Cajamarca y la percepción generalizada de que el Estado se encontraba capturado por sectores empresariales con intereses contrarios a los suyos, las organizaciones indígenas agrupadas en el Pacto de Unidad⁵ y otras organizaciones de sociedad civil plantearon la inconstitucionalidad de la ley de consulta previa y exigieron al Estado la aceptación de “principios mínimos no negociables”, sin los cuales no continuarían con el proceso de reglamentación. Entre los cuestionamientos a la ley y al proyecto de reglamento, las organizaciones abordaron un aspecto de importantes implicancias en la construcción de la base de datos: la necesidad de que, como parte de la definición de pueblos indígenas, sean consideradas todas las comunidades campesinas y nativas. Como resultado del conflicto descrito, cinco organizaciones se retiraron del proceso por considerar que “no había

⁴ El Ministerio de Cultura fue creado el 22 de julio de 2010 mediante la Ley N° 29565.

⁵ El Pacto de Unidad se ha definido como una “articulación estratégica de organizaciones indígenas nacionales cuya finalidad es fortalecer el movimiento indígena nacional y construir propuestas unitarias en camino hacia el ejercicio de la libre determinación, el Buen Vivir y la Vida Plena de los pueblos y las comunidades originarias del Perú”. Para mayor información, revisar: https://www.facebook.com/pg/pactodeunidadperu/about/?ref=page_internal

condiciones para seguir el diálogo”. No obstante esta situación, el 3 de abril se aprueba el Reglamento de la ley de consulta previa⁶.

3.2. Un gran mapa

En diciembre de 2011, el VMI inició la contratación de los especialistas que conformarían el primer equipo técnico dedicado a la elaboración de la BDPI.

Este equipo estuvo conformado por cuatro ingenieros geógrafos, a quienes se les encargó recopilar información geográfica producida por las diferentes agencias estatales; y construir una plataforma web que permitiera la producción de mapas con distintas capas de información. De acuerdo con las entrevistas, se propuso producir “un gran mapa” que permitiera conocer la ubicación de los pueblos indígenas u originarios en el territorio nacional⁷. El equipo de ingenieros geógrafos estuvo dirigido por altos funcionarios del VMI y sus asesores, abogados y científicos sociales cuyo trabajo en la conducción de este proceso consistía en involucrarse directamente en aspectos legales y conceptuales, así como también en el contenido cultural y etnográfico que debía contener la BDPI. De acuerdo con las entrevistas, la alta dirección del VMI se enfocó los primeros cuatro meses de 2012 en tres tareas puntuales, aunque complejas. La primera consistía en definir cuál sería la unidad de análisis de la base de datos. Frente a las opciones de *pueblo indígena* o *comunidad indígena*, se optó por la

⁶ Mediante Decreto Supremo N° 001-2012-MC.

⁷ Se propuso producir un mapa como el del sistema nacional de información geográfica de la Presidencia del Consejo de Ministros, Sayhuite. Para mayor detalle, ver: <http://www.sayhuite.gob.pe/sayhuite/sayhuite.php>

noción de *pueblo indígena*. En segundo lugar, el VMI emprendió la tarea de analizar los tipos de información con los que se contaba y, a la luz de los criterios para la identificación de pueblos indígenas descritos en el Convenio 169 de la OIT⁸, establecer una metodología para la elaboración y actualización de la BDPI. La tercera consistía en producir un listado de los pueblos indígenas u originarios que, a esa fecha, existían en el país. Como resultado de este proceso, el 22 de mayo de 2012 se aprueba la Directiva que regula el funcionamiento de la BDPI⁹, incluyendo los criterios a ser empleados por el MINCU para la elaboración y actualización de la BDPI, así como las fuentes de información empleadas y otras consideraciones relativas a la administración de dicho instrumento. Asimismo, se produjo un listado de 52 pueblos indígenas (48 de la Amazonía y 4 de los Andes) que se publicaría por primera vez en la Guía Metodológica “Consulta a los Pueblos Indígenas”¹⁰.

De acuerdo con las entrevistas, la primera versión de la base de datos estuvo lista en mayo de 2012. Esta consistía en un mapa interactivo del Perú que mostraba la ubicación referencial de los 52 pueblos indígenas, así como otros datos geográficos de interés. Los pueblos indígenas de la Amazonía se veían representados en el mapa por la ubicación de las comunidades nativas que, de acuerdo con las fuentes de información empleadas, pertenecían a pueblos amazónicos. Dado que hasta la fecha no se cuenta con información oficial sobre la autoadscripción étnica de cada comunidad campesina, para los

⁸ Los criterios para la identificación de pueblos indígenas u originarios se describen en el artículo 1 del Convenio 169.

⁹ Directiva 03-2012/MC, aprobada mediante Resolución Ministerial N° 202-2012-MC.

¹⁰ La versión digital de este documento fue publicada en abril de 2013: <http://cde.elcomercio.e3.pe/66/doc/0/0/5/9/0/590687.pdf>

pueblos indígenas de los Andes el VMI había decidido emplear una metodología distinta. En este caso, los cuatro pueblos andinos se veían representados por los distritos en donde un porcentaje determinado de su población tenía como lengua materna una lengua indígena andina; es decir, quechua, aimara o jaqaru¹¹. La información cultural y etnográfica de los pueblos se construiría progresivamente. El siguiente extracto de la entrevista a un ex funcionario del VMI narra una parte de la reflexión que llevó a establecer los criterios para la BDPI.

Estábamos un poco desesperados. Estábamos pensando qué cosas podíamos hacer con la parte quechuahablante y se nos ocurrió eso, como la mejor alternativa. Y bueno, a nadie le gustó (...) Entonces, claro, la concentración de un número de gente en un espacio territorial se volvió un criterio interesante. Decíamos, “si hay un determinado número de gente para el que, en ese espacio, el quechua es lengua materna, eso quiere decir que la gente se siente medianamente parte de un mismo colectivo, que es diferente al resto, por su lengua”. Entonces, la teoría tenía sentido. Esa era la teoría detrás de la concentración porcentual. (Ex funcionario VMI)

Con el fin de recibir aportes y realizar ajustes previos a la publicación de la base de datos, el VMI comenzó a socializar el contenido de la BDPI con especialistas en temas indígenas y académicos, técnicos y funcionarios de agencias estatales. Como se verá más adelante, los intercambios que sostuvieron los funcionarios del VMI con esta diversidad de actores marcaron un

¹¹De acuerdo con las entrevistas, hubo una intensa discusión en torno al porcentaje que se definiría. Debido a la escasez de información adicional y de referencias metodológicas, las propuestas de porcentaje variaron constantemente. No obstante, un ex funcionario indicó que se empezó por proponer que el porcentaje sea de 5.

punto de quiebre en la relación con este grupo de actores, quienes se opusieron a la manera en la que el VMI venía desarrollando el proceso de elaboración y publicación de la BDPI.

3.3. La oposición y la batalla de los porcentajes

De acuerdo a la información colectada, para julio de 2012, el VMI había llevado a cabo una serie de reuniones en las que participaron funcionarios de este sub sector y del MINEM, con la finalidad de abordar temas vinculados a la implementación de la consulta previa. Según ex funcionarios del VMI, estas reuniones no tuvieron como objetivo discutir de manera específica la publicación de la BDPI; sin embargo, el debate en torno a la ubicación de los pueblos indígenas tuvo un lugar importante en estos espacios. De acuerdo con el testimonio de ex funcionarios, la presentación de un mapa con la ubicación de los pueblos indígenas en una capacitación sobre la consulta previa a funcionarios del MINEM habría generado sorpresa y alarma entre los participantes.

El 14 de diciembre de 2012, el equipo del VMI acudió a una sesión del Consejo de Viceministros en la que presentó por primera vez a altos funcionarios del Ejecutivo, “la versión completa de la base de datos que identificaba a los pueblos indígenas del Perú”¹². Los pueblos indígenas andinos eran representados en un mapa del país, por todos aquellos distritos en donde más

¹² Ver: <http://ojo-publico.com/46/como-decide-el-gobierno-quien-es-indigena-y-quien-no>

de la mitad de su población tenía como lengua materna una lengua indígena andina. Esta versión de la base de datos incluía a todas las comunidades campesinas inscritas en los distritos antes señalados. Como ha sostenido el entonces Viceministro de Interculturalidad en una entrevista, se hizo evidente de inmediato la preocupación de algunos funcionarios por la incorporación de miles de comunidades campesinas en la zona andina del país. De acuerdo con ex funcionarios entrevistados, el equipo del VMI encontró una fuerte oposición en las agencias de Energía y Minas, Economía y en la PCM, cuyos representantes habrían anunciado que informarían al Ministro de Energía y Minas y al Presidente Humala sobre los planes del VMI de publicar la información presentada.

La preocupación era básicamente en lo andino (...) Todo el mapa se veía pintado. Por eso cuando hicimos la presentación ante el Consejo de Viceministros, la cara de todos era... Y recuerdo muy bien que el Viceministro de Minas dijo, “bueno, está bien, pero igual esto no puede pasar al Consejo de Ministros si es que no lo hablo con mi Ministro primero”. O sea, como diciéndonos “ustedes han podido presentar acá lo que quieran, pero no van a poder publicar”. (Ex funcionario VMI)

Durante las siguientes semanas, los altos funcionarios del VMI sostuvieron una serie de reuniones con funcionarios –entre ellos, el Ministro de Energía y Minas-, “a fin de explicar el contenido de la base de datos y absolver las dudas que pudieran existir”¹³. Como había sucedido en ocasiones anteriores, el problema eran las comunidades campesinas incluidas en la base de datos. De acuerdo con ex funcionarios del VMI, los constantes intercambios con el

¹³ Ibid.

Ministerio de Energía y Minas (MINEM) se tradujeron en una serie de ensayos para modificar el contenido y la forma de presentar la información sobre pueblos indígenas andinos. A fin de conseguir la aprobación de Energía y Minas, el equipo del VMI se embarcó en lo que un ex funcionario entrevistado ha denominado la “batalla de los porcentajes”. Es decir, la evaluación de diferentes porcentajes de personas con lengua materna indígena en cada distrito¹⁴.

“Uy, no, pero en tal distrito va a haber tal proyecto...”, “¿qué pasa si pones 40% en lugar de 20%?” Este tipo de argumentos estaba constantemente en ese tipo de reuniones [con el MINEM]. Siempre salíamos perdiendo en esas reuniones. Porque nosotros salíamos con la sensación de ya haber estado concediendo demasiado, y contrariamente, ellos tenían la idea de que nosotros estábamos pidiendo demasiado. (Ex funcionario VMI)

En los meses que siguieron, se iniciaron los primeros procesos de consulta previa en la región amazónica de Loreto. No obstante, la publicación de la base de datos había quedado en suspenso debido a la desaprobación de las agencias estatales con mayor poder. A esto se sumó la demanda de Acción Popular¹⁵ que una comunidad campesina del distrito de Tinta en Cusco había presentado pocos meses antes, en contra de la Directiva que regula el funcionamiento de la base de datos. En este contexto, el Presidente de la República brinda una entrevista televisada a fines de abril de 2013, en la que

¹⁴ Cabe señalar que no se había identificado estudios técnicos que pudieran dar una respuesta adecuada frente a la pregunta de qué porcentaje considerar. El equipo del VMI investigó acerca de experiencias en otros países de la región.

¹⁵ Se interpuso una demanda de Acción Popular por considerarse que la Directiva era inconstitucional. Para mayor información sobre esta figura legal, revisar el artículo 75 del Código Procesal Constitucional (Ley 28237).

sostiene que “las comunidades indígenas están en su mayoría en la selva”, sugiriendo que el derecho a la consulta previa corresponde a quienes “no se han integrado aún al resto de la sociedad”¹⁶. De acuerdo con el entonces Viceministro de Interculturalidad y con las entrevistas, las declaraciones del Presidente de la República fueron el desencadenante de la decisión de renunciar a su cargo, por la que optaría pocos días después¹⁷.

3.4. Alternativas a la publicación

Durante los últimos meses de la gestión de segundo Viceministro de Interculturalidad, y frente a la fuerte resistencia del Ejecutivo a la publicación de la BDPI, el equipo del VMI comenzó a evaluar alternativas. Dado que, según las entrevistas, el MINEM había vetado la inclusión de comunidades campesinas, una primera alternativa consistió en la publicación de una base de datos que incluyera únicamente a los pueblos indígenas amazónicos. Según la información colectada, esta propuesta fue discutida por los altos funcionarios del VMI y sus asesores. Si bien la mayoría de funcionarios involucrados en la discusión estuvo dispuesto a realizar la publicación parcial de la base de datos –y continuar negociando la incorporación de los pueblos andinos y sus comunidades- dos funcionarios defendieron la causa del “todo o nada”, considerando que la publicación parcial tendría un alto costo político para la gestión y que sería injusto para las organizaciones indígenas andinas que, como otras organizaciones,

¹⁶ Ver: La Mula Reportajes. “El Presidente Humala habla sobre la Consulta Previa”. En: <https://www.youtube.com/watch?v=pf2WeHWIYwM&t=5s>

¹⁷ Ibid.

esperaban con expectativa la tan dilatada publicación. Finalmente, el equipo rechazó la propuesta de publicación parcial.

Tras su renuncia, el Viceministro fue reemplazado por quien durante su gestión se había desempeñado como Director General de Interculturalidad y Derechos de los Pueblos Indígenas. En esta tercera gestión del VMI, el sub sector se concentra en una de las tareas previstas por la gestión anterior: la producción de una serie de instrumentos de gestión que servirían como guía para la que las entidades estatales lleven a cabo sus procesos de identificación de pueblos indígenas y, en general, la implementación de la consulta previa. Este proyecto tendría como resultado la publicación de la Directiva 004-2014-VMI-MC, que aprueba los Lineamientos que establece instrumentos de recolección de información social y fija criterios para su aplicación en el marco de la identificación de pueblos indígenas u originarios. Asimismo, de acuerdo con las entrevistas, durante esta gestión se evaluó la publicación de fichas de información cultural y étnica relevante de cada pueblo indígena, que serían parte de la publicación de un Atlas de los Pueblos Indígenas u Originarios del Perú y que supliría temporalmente la publicación de la BDPI.

Se estaba buscando una mejor coyuntura para publicar lo cualitativo y lo cuantitativo [toda la información en la BDPI]. Pero ya cuando se va el Viceministro, la coyuntura se pone un poco más complicada. Y dijeron “bueno lo que podemos hacer es... Ya tenemos este producto, ¿por qué no publicar?” “Publiquemos algo, aunque sea lo cualitativo [los textos sobre los pueblos indígenas]” Fue la opción que se tenía en ese momento. Y fue sobre lo que se trabajó. (Ex funcionario VMI)

3.5. Sin hacer ruido

El tercer Viceministro renuncia al VMI en julio de 2013 debido a la negativa del gobierno de aceptar la opinión técnica emitida por el VMI respecto al Estudio de Impacto Ambiental (EIA) del proyecto de ampliación de actividades en lote 88, superpuesto a la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros, para pueblos en aislamiento y contacto inicial (Zavaleta, en prensa). Este suceso tiene también como consecuencia la salida del Ministro de Cultura, quien sería reemplazado por una nueva Ministra –una abogada que formalizaría el nombramiento de la Viceministra de Interculturalidad, ex asesora del VMI y quien había quedado a cargo del VMI tras la salida del ex Viceministro. De acuerdo con las entrevistas, la Ministra convocaría en el primer mes de su gestión a los titulares de Energía y Minas, Ambiente, Justicia y de la PCM, a fin de tratar la publicación pendiente de la BDPI. El resultado habría sido el acuerdo de la publicación parcial de la base de datos. Si bien incluiría como parte la lista de pueblos indígenas a pueblos andinos, se publicaría primero la información de los pueblos amazónicos. La Ministra habría optado por una decisión más conservadora que la que había sido discutida en la gestión precedente: se empezaría por la publicación de los pueblos amazónicos, pero incluso esta, se haría de manera progresiva.

El 25 de octubre de 2013, el MINCU inició la publicación de la BDPI, anunciando entregas quincenales con información sobre un grupo específico de pueblos. Así, la primera entrega consistió en información sobre los pueblos amazónicos achuar, awajún, kandozi, jíbaro y wampis. El plan consistió en

priorizar la publicación de información de los 48 pueblos amazónicos. Mientras tanto, se encargó al equipo técnico del VMI proponer una serie de metodologías para la publicación de los pueblos andinos y sus comunidades. En junio de 2014 la BDPI ya incluía información de los 48 pueblos amazónicos. Si bien las primeras publicaciones fueron bastante comentadas por quienes, con bastante expectativa, las esperaban; con el paso de los meses, la atención sobre estas publicaciones disminuyó. De acuerdo con las entrevistas, la consigna de la gestión había sido “publicar sin hacer mucho ruido”. En otras palabras, debía evitarse la promoción de debates en torno a la publicación y al proceso con actores que habían ejercido una fuerte oposición.

Yo lo que escuchaba era, “publiquemos los pueblos amazónicos que son más simples, porque tienen menos controversia”, “luego los andinos, cuando ya nadie se dé cuenta”. Y así fue, en realidad. Una vez que publicas la base, solo se suelta una noticia y todo el mundo comenta. Y al mes publicas otros cinco pueblos más, y a la tercera ya nadie dice nada. Y entonces, cuando se publican los quechuas, pocos medios dicen algo, pero nadie más dice nada. (Ex funcionario VMI)

Con la publicación de los pueblos amazónicos completa, la alta dirección del VMI le comunicó al MINEM sobre su intención de continuar con la publicación de la BDPI, incluyendo la información pendiente sobre los pueblos andinos. Aunque la tensión había disminuido, ex funcionarios del VMI han sostenido que la publicación aún generaba temor en el sector Energía y Minas. Esta vez, la oposición se manifestó en una solicitud de “tiempo”. En febrero de 2015, el MINCU publicó información sobre los pueblos aimara y jaquaru, y sus

comunidades campesinas. La publicación de pueblos andinos continuaría en junio de ese mismo año, con información sobre la historia y la cultura de los pueblos quechuas. Ese mes se anunció la publicación paulatina de las comunidades campesinas quechuas, entre julio y diciembre de 2015. Las entregas se realizarían cada mes y consistirían en listados de comunidades campesinas por departamentos. De acuerdo con las entrevistas, el equipo del VMI presentó en la sesión de junio del Grupo de Trabajo de Políticas Indígenas¹⁸ (GTPI), la propuesta de publicación progresiva de comunidades quechuas.

A diferencia del modelo presentado en diciembre de 2012, el nuevo modelo consideraba la propia comunidad como unidad de análisis (y no el distrito), incorporando en el listado de la base de datos a todas aquellas comunidades en las que más del 40% de su población tenía como lengua materna una lengua indígena andina. Si bien este modelo mostraba un mayor conservadurismo al incluir un menor número de comunidades que el modelo anterior, la gestión del VMI argumentó que se trataba de un modelo con mayor precisión, en la medida en que listaba comunidades por sus propias características y no la del distrito en donde esta había sido reconocida¹⁹.

¹⁸ El GTPI, en el que participan siete organizaciones indígenas de alcance nacional, fue creado mediante Resolución Ministerial N° 403-2014-MC con el fin de coordinar, proponer y dar seguimiento a las políticas públicas que involucran pueblos indígenas y/o requieren un enfoque de interculturalidad.

¹⁹ Para mayor detalle sobre la metodología empleada, revisar el informe adjunto en la sección de “documentos adjuntos” de la ficha sobre el pueblo aimara en la BDPI. En: <http://BDPI.cultura.gob.pe/pueblo/aimara>

Tabla 2. Reconstrucción de la metodología por pasos de los dos modelos empleados para incorporar comunidades campesinas en la BDPI.

Modelo 1 (Presentado en dic 2012)	Modelo 2 (Presentado en feb 2015)
1 Identificar los distritos del Perú en donde el 50% o más de la población aprendió a hablar en una lengua indígena.	1 Identificar los centros poblados censales ubicados en el área de cada comunidad campesina.
2 Hacer una lista de todas las comunidades campesinas inscritas en esos distritos.	2 Identificar la población de cada comunidad campesina.
3 Incorporarlas en la BDPI.	3 Identificar las comunidades campesinas en donde el 40% o más de la población aprendió a hablar en una lengua indígena.
	4 Hacer una lista de todas esas comunidades campesinas.
	5 Incorporarlas en la BDPI.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la información colectada mediante entrevistas.

Pocos días después de la publicación de la primera lista de comunidades quechuas, el portal Ojo Público compartió una aplicación en línea mediante la cual se podía acceder a “la base de datos preliminar de pueblos indígenas” que, según el portal periodístico, el gobierno se había negado a revelar durante los tres últimos años²⁰. En efecto, de acuerdo con las entrevistas, se trató de la base de datos que había sido preparada por el equipo del VMI durante la gestión precedente y que había sido presentada al Consejo de Viceministros en diciembre de 2012. Representantes de las organizaciones de sociedad civil y organizaciones indígenas acusaron al gobierno de haber eliminado intencionalmente (y sin ningún criterio técnico) a comunidades campesinas que,

²⁰ Ver: <https://ojo-publico.com/77/los-secretos-detras-de-la-lista-de-comunidades-indigenas-del-peru>

a pesar de aparecer en la primera lista, no habían formado parte de la publicación que hasta la fecha se había realizado.

En diciembre de 2015, el VMI publicó la última entrega del listado de comunidades campesinas de los pueblos quechuas en el portal web de la BDPI. Así, se terminaba la “primera etapa de difusión” de la base de datos²¹. Si bien entre los planes del VMI para el año 2016 se incluía el análisis de nueva información a fin de actualizar el listado de comunidades campesinas con la metodología empleada en el 2015, la dificultad seguía siendo la falta de información suficiente y de calidad para dotar de información a la base de datos, así como para construir una metodología de mayor solidez. En su mayoría, los grupos de actores de sociedad civil que se habían opuesto al proceso desconfiaban de la metodología empleada y opinaban que había habido la intención de retirar a algunas comunidades por encontrarse en el ámbito concesiones mineras. Mientras tanto, una nueva etapa en la relación con Energía y Minas empezaba, con una nueva Ministra a cargo de esta agencia.

²¹ Ver: <http://www.cultura.gob.pe/es/comunicacion/noticia/ministerio-de-cultura-concluye-primer-etapa-de-difusion-de-la-base-de-datos>

Tabla 3. Cronología del proceso de elaboración y publicación de la BDPI

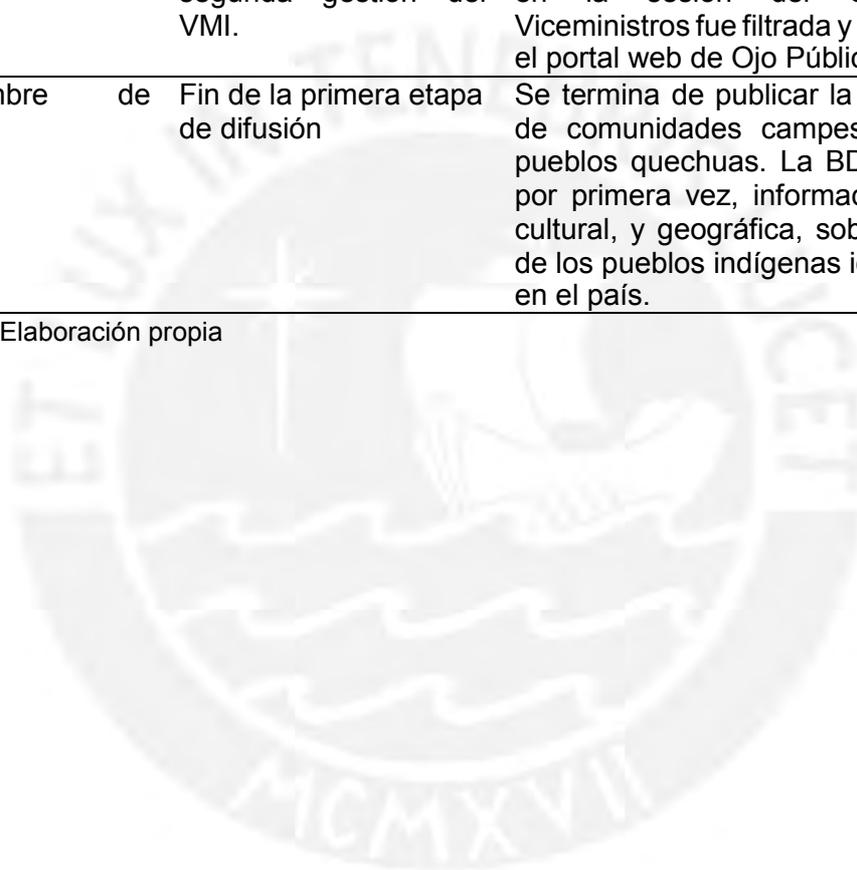
Fecha	Evento	Descripción
Septiembre de 2011	Promulgación de la Ley de Consulta Previa ²²	El 23 de agosto de 2011, el Congreso de la República aprueba por unanimidad el proyecto de ley. El 6 de septiembre del mismo año, el Presidente Ollanta Humala promulga la ley. La ley establece la obligación del Ministerio de Cultura de elaborar, consolidar y actualizar la BDPI.
Diciembre de 2011	Conformación del primer equipo a cargo de la elaboración de la BDPI	Se conforma un equipo de ingenieros geógrafos para comenzar la elaboración de la BDPI. La primera tarea consistió en ubicar territorialmente a los pueblos indígenas.
Abril de 2012	Publicación del Reglamento de la Ley de Consulta Previa	Se publica el Reglamento de la Ley de Consulta Previa, norma que establece lineamientos referidos a la BDPI. Se genera un conflicto en el proceso de reglamentación, entre las organizaciones indígenas de alcance nacional y el Estado. Este conflicto tiene como resultado el retiro de cinco de las siete organizaciones del proceso, quienes consideran que la ley es inconstitucional y que por tanto no debe ser reglamentada sino modificada. Entre las demandas planteadas por las organizaciones indígenas, se incluye la discusión sobre el alcance de la consulta previa, asunto directamente relacionado con el contenido de la BDPI.
Mayo de 2012	Publicación de la Directiva que regula el funcionamiento de la BDPI	Los funcionarios del VMI desarrollan una metodología inicial para la elaboración, actualización y publicación de la BDPI. Se publica la Directiva que se mantiene vigente a la fecha.
Diciembre de 2012	Presentación de la BDPI en sesión del Consejo de Viceministros	Se realiza una reunión con representantes de todos los sectores en la sede de la PCM. Altos funcionarios del MINEM, la PCM y el MEF se oponen a la propuesta del VMI.

²² Este momento refiere más al momento en que se estableció que el Estado debía tener una base de datos de pueblos indígenas que a una parte específica de la cronología del proceso de elaboración y publicación de la BDPI.

			Luego se llevarían a cabo algunas reuniones más entre altos funcionarios del MINEM y del VMI, en las que se dejaría en claro la oposición del MINEM y de otras agencias.
Diciembre 2012	de	Demanda de Acción Popular en contra de la Directiva de la BDPI	Una comunidad del distrito de Tinta, Cusco, interpone una demanda contra la Directiva, por considerar que los criterios empleados para la identificación de pueblos indígenas son restrictivos y no se ajusta con lo dispuesto por el Convenio 169 de la OIT. Para el VMI, esta situación representa un nuevo obstáculo.
Mayo de 2013	Renuncia del Viceministro de Interculturalidad y cambio de gestión	del de y	El Viceministro plantea su renuncia como resultado de la negativa del gobierno a incluir a las comunidades campesinas que forman parte de los pueblos indígenas en la BDPI y luego de una entrevista televisada al Presidente de la República, en la que deja entrever que las comunidades campesinas no serían indígenas y no formarían parte de la BDPI. Asume la conducción del VMI quien hasta esa fecha se había desempeñado como Director General de Interculturalidad y Derechos de los Pueblos Indígenas en el VMI.
Julio de 2013	Cambio de gabinete en el Ministerio de Cultura		Se da un cambio en la administración del MINCU y del VMI. El cambio de altos funcionarios en el MINCU supuso un cambio de estrategia en lo concerniente a la gestión, técnica y política de la BDPI. En septiembre de 2013, la alta Dirección encarga al VMI preparar la publicación paulatina de los pueblos amazónicos.
Octubre de 2013	Inicio de la publicación de la BDPI (con pueblos amazónicos)		El 25 de octubre se da inicio a la publicación de la BDPI con información de 5 pueblos amazónicos. Se anuncia la actualización quincenal de la base de datos.
Febrero de 2015	Publicación de primeros pueblos andinos en la BDPI		Se inicia la publicación de los pueblos andinos, con información de los pueblos aimara y jaquaru. No obstante, se deja pendiente y sin un plan a corto plazo la publicación de los pueblos quechuas y de sus comunidades.
Junio de 2015	Inicio de la publicación de información sobre		En junio de 2015 se publica información sobre la historia y la cultura de los

	los pueblos quechuas en la BDPI.	pueblos quechuas. Ese mes se anuncia que la publicación paulatina de las comunidades quechuas se realizará entre julio y diciembre de 2015. Las entregas se realizarían cada mes y consistirían en listados de comunidades campesinas por departamento.
Junio de 2015	Filtración y publicación de la base de datos preparada por la segunda gestión del VMI.	La base de datos propuesta por la gestión del segundo Viceministro de Interculturalidad en diciembre de 2012 en la sesión del Consejo de Viceministros fue filtrada y publicada en el portal web de Ojo Público.
Diciembre de 2015	Fin de la primera etapa de difusión	Se termina de publicar la primera lista de comunidades campesinas de los pueblos quechuas. La BDPI contiene, por primera vez, información étnica y cultural, y geográfica, sobre cada uno de los pueblos indígenas identificados en el país.

Fuente: Elaboración propia



4. DISCUSIÓN DE LOS HALLAZGOS

4.1. Posturas sobre la BDPI y el alcance de la consulta previa

El proceso de elaboración y publicación de la BDPI se caracterizó por una fuerte oposición de gran parte de los actores involucrados, quienes cuestionaron el alcance que el VMI pretendía dar a la ley de consulta previa. De acuerdo con las entrevistas, una primera postura estuvo representada principalmente por el MINEM y respaldada por otras agencias estatales de importante influencia en el Ejecutivo, quienes cuestionaron la incorporación de comunidades campesinas en la BDPI, argumentando que los pueblos indígenas se encontraban únicamente en la Amazonía. Este grupo de actores ejerció una presión mayor sobre el proceso en los últimos meses del año de 2012 hasta la renuncia de quien en ese momento ejercía el cargo de Viceministro de Interculturalidad.

Cuando salió un listado preliminar de información de comunidades identificadas como pueblos indígenas, a todos los mineros y al sector se le pararon los pelos. Porque de las seis mil comunidades andinas, cinco mil eran pueblos indígenas... Entiendo que así también fue la reacción del propio Presidente y del Ministro, era un "¿qué pasa acá?!"
(Ex funcionario MINEM)

Tal como señalan dos ex funcionarios del MINEM, la consulta previa generó un gran temor entre altos funcionarios de esta agencia, así como entre quienes, desde el sector privado, formaban parte del gremio de hidrocarburos y minería. Sin embargo, no fue el sector empresarial el que tuvo una influencia importante en este proceso. De acuerdo con la información colectada, esta oposición fue ejercida de manera directa por altos funcionarios de estas agencias convencidos de que la implementación de la BDPI, tal como había sido planteada por el VMI, representaba un obstáculo para el desarrollo económico del país. Asimismo, la posición del MINEM y las agencias estatales aliadas estuvo centrada en lo que, para el sub sector Minería, y no necesariamente el sub sector Hidrocarburos, significaba la consulta previa²³.

La segunda postura estuvo representada por organizaciones indígenas de alcance nacional y organizaciones de la sociedad civil; entre ellas, centros de investigación e instituciones de promoción y defensa de los derechos indígenas. Este grupo de actores se posicionó en el extremo opuesto al de las agencias estatales, exigiendo al MINCU la incorporación de la totalidad de comunidades campesinas y nativas, en la costa, sierra y selva del país. De acuerdo con la información colectada, este grupo de actores ejerció una mayor presión sobre el proceso durante el año 2013 y a mediados de 2015. No obstante, este grupo contó con una capacidad de incidir en el proceso considerablemente menor que la del primer grupo.

²³ Por un lado, el Estado no contaba con información sobre la etnicidad de las comunidades campesinas y tampoco se tenía claridad sobre los elementos para dar cuenta de presencia indígena en este contexto. Por otro lado, el área de una gran cantidad de proyectos mineros se superponía con el área de comunidades campesinas.

De manera general, la postura del VMI se alineó con lo que había propuesto la Defensoría del Pueblo en el texto que luego se incluiría en la ley de consulta previa. Reconoció la existencia de cuatro pueblos indígenas andinos y, con respecto a las comunidades campesinas y nativas, sostuvo que estas podían ser identificadas como pueblos indígenas u originarios si cumplían con los criterios descritos por la OIT en el Convenio 169²⁴. Ello se tradujo en la incorporación de todas las comunidades nativas en la BDPI, consignando la información existente sobre el pueblo indígena o familia etnolingüística. En el caso de los pueblos indígenas andinos y las comunidades campesinas, se decidió tomar como criterio si es que en el distrito de la comunidad la población tenía como lengua materna una lengua indígena andina (quechua, aimara o jaqaru). Debido a consideraciones que incluyeron presiones políticas, la proporción de lengua materna indígena fue modificada una serie de veces.

Al igual que con la Defensoría del Pueblo, el VMI tuvo como aliadas en este proceso a agencias de cooperación internacional como la OIT, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), entre otras. Aunque la Defensoría del Pueblo emitió comunicaciones a fin de que el MINCU publique la BDPI y el MINEM realice procesos de consulta previa en los ámbitos de proyectos mineros, en general, estas instituciones no ejercieron influencia en las decisiones que se tomaron en el curso del proceso. Sin embargo, alentaron el proceso brindando apoyo logístico, asesoría técnica y el respaldo institucional.

²⁴ Artículo 7 de la Ley N° 29785. Las comunidades campesinas y nativas podrán ser identificadas como pueblos indígenas u originarios, conforme a los criterios objetivos y el criterio subjetivo señalado en el mismo artículo, para la identificación de pueblos indígenas u originarios.

Tabla 4. Mapeo de actores

Nivel de la toma de decisiones	Actores	Postura respecto de la propuesta de elaboración y publicación de la BDPI del VMI		
		A favor	Neutral	En contra
Alto	Gobierno central: Presidencia de la República			X
Alto	Presidencia del Consejo de Ministros			X
Alto	Ministerio de Energía / Minas			X
Alto	Ministerio de Economía y Finanzas			X
Medio	Viceministerio de Interculturalidad, MINICU	X		
Bajo	Defensoría del Pueblo	X		
Bajo	Organizaciones indígenas de alcance nacional			X
Bajo	Centros de investigación e instituciones de promoción y defensa de los derechos indígenas			X
Bajo	Cooperación internacional (OIT, PNUD, etc.)	X		

Fuente: Elaboración propia, a partir de Zevallos (2016).

4.2. Dinámica del proceso y estrategias de los actores

Como ha sido descrito en la sección precedente, el VMI sostuvo una serie de reuniones con diversos actores a fin de informar acerca del proceso de implementación de la BDPI. La mayoría de estas reuniones se llevaron a cabo entre mediados del año 2012 y mediados de 2013, e involucraron principalmente a funcionarios de agencias estatales. De acuerdo con las entrevistas, fueron dos las reuniones más importantes en este proceso. La primera fue la reunión en el Consejo de Viceministros, en la que el MINEM y la PCM, con el apoyo de algunas otras agencias, se habrían opuesto a la publicación de la propuesta presentada

esa misma fecha por el equipo del VMI. La segunda, la reunión que sostuvieron altos funcionarios del VMI y del MINEM. Según el testimonio de ex funcionarios, los representantes del VMI fueron acusados de intentar detener el desarrollo del país al pretender incorporar a pueblos andinos y sus comunidades.

Era una reunión en la que pidieron ver exactamente determinados departamentos donde sabían que ellos tenían proyectos, ¿no? “A ver, tal zona... ¿Tal zona?” “A ver, achícalo”, “bájalo”, “súbele esto...” Y no tenían expresiones muy amables para los indígenas. O sea, decían “ay, pero por qué no los contactamos de una vez a todos”. O, “¿¡qué se creen los indígenas!?” (Ex funcionario VMI)

Frente a la presión de las agencias estatales –y la ausencia de referentes que permitieran defender con solidez su metodología-, el VMI realizó una serie de modificaciones a su propuesta de implementar la BDPI. A partir del testimonio de ex funcionarios del VMI, es posible identificar cinco propuestas planteadas a lo largo de las tres gestiones en las que se desarrolló este proceso de implementación. La primera propuesta, vigente hasta mediados de 2012, fue la más ambiciosa, incorporando un mapa interactivo con diversas capas de información, entre las que se consideró a las comunidades campesinas sobre la base de un 5% de lengua materna indígena de su distrito. Tras la negativa del Ejecutivo a aceptar sus propuestas, el equipo del VMI se habría visto obligado a moderar sus propuestas, introduciendo cambios en la metodología de identificación de comunidades, en la forma y en el contenido de la información.

Con la finalidad de socializar su propuesta, el equipo del VMI llevó a cabo reuniones con representantes de los grupos de actores de sociedad civil que

defendían la incorporación de la totalidad de comunidades en la BDPI. De acuerdo con las entrevistas, destacan dos reuniones. La primera se realizó a mediados de 2012 y contó con la participación de representantes de ONG y centros de investigación. La segunda, realizada en junio de 2015, tuvo lugar en la reunión mensual del GTPI y su finalidad fue informar a los dirigentes indígenas sobre la manera en que se realizaría la publicación de los pueblos quechuas y los criterios que habían sido tomados en cuenta para la incorporación de comunidades campesinas. De manera general, la definición de lo indígena fue una pugna que se desarrolló principalmente al interior del gobierno y que no supuso participación directa de los grupos no estatales.

4.3. Publicación de la BDPI

En la segunda mitad del año 2013, la tensión en torno al proceso de elaboración y publicación de la BDPI había disminuido. Este contexto favoreció que, en octubre de 2013, una nueva administración en el MINCU publicara la BDPI. De acuerdo con la información colectada, esta nueva etapa del proceso se caracterizó por la presencia de dos elementos que habrían hecho posible la publicación: el cambio en la administración de las agencias de Cultura (MINCU y VMI) y Energía y Minas, y la implementación de una estrategia paulatina en la publicación de la BDPI. Según los funcionarios entrevistados, la nueva administración en Cultura gozaba de redes que le habrían permitido generar una mayor confianza que la administración precedente al interior del Ejecutivo. Asimismo, la relación entre las dos agencias mejoraría con el nombramiento de

dos nuevos Ministros en el MINEM, de una mayor “apertura” frente a la consulta previa, entre febrero de 2014 y febrero de 2015²⁵.

El cambio en la administración del MINCU trajo consigo un mayor involucramiento del gabinete ministerial en la implementación de la BDPI, la misma que durante la gestión anterior había dependido casi únicamente del VMI. Dicho gabinete aprobó una nueva propuesta de publicación del VMI que, al ser paulatina, habría sido considerada por los demás actores estatales como una estrategia de menor “confrontación” que la que había sido impulsada en el 2012. Para los entrevistados, una estrategia de este tipo brindaba un mayor margen de predictibilidad sobre la manera y la información que se haría pública en cada entrega. Asimismo, para las entidades promotoras, suponía tiempos más prolongados para planificar la manera en que se implementaría la consulta previa en diferentes zonas del país y para determinados proyectos.

El proceso estudiado se caracterizó por la oposición de grupos de actores con intereses y demandas divergentes frente a la metodología propuesta por el VMI a fin de implementar la BDPI. A partir de un análisis de la actuación de los grupos mencionados es posible identificar las estrategias clasificadas por Binderkrantz (2008) con las que los actores se proponen ejercer presión sobre el curso de una decisión pública. Así, el caso de estudio pone de relieve el despliegue de estrategias *directas* e *indirectas* por parte de actores que, de acuerdo con la teoría de Binderkrantz (2008), representarían a grupos económicos y de sociedad civil, respectivamente. De un lado, los actores

²⁵ Ver: <http://ojo-publico.com/75/ministra-ortiz-no-hubo-voluntad-politica-de-hacer-consulta-previa>

estatales ejercieron presión política mediante la intervención directa de altos funcionarios en la gestión del VMI. De otro lado, en el caso de los actores no estatales, la presión política fue canalizada a través de los medios de comunicación (principalmente prensa escrita).

Aunque la teoría de Binderkrantz (2008) permite clasificar las estrategias de grupos de actores según las posibilidades de estos para influenciar en el curso de una política pública, supone también limitaciones en el análisis del caso de estudio. A diferencia de lo propuesto por la autora, el grupo de actores con poder económico o “corporativo” no tiene como figura central al empresariado, sino a actores estatales que representan la postura política y económica del Estado en su conjunto. Ciertamente, el sector empresarial fue claro en oponerse a la ley de consulta previa y a la propuesta de implementación de la BDPI. Sin embargo, dicho sector no ejerció una influencia directa en el proceso de elaboración y publicación de la BDPI. Por el contrario, la información colectada permite sostener que los actores estatales (MINEM, PCM, MEF) defendieron los intereses de sus agencias, convencidos de que la industria extractiva era central para el desarrollo del país y de que la implementación de la BDPI y de la consulta previa (sobre todo en los Andes) representaba una amenaza para el desarrollo de esta industria.

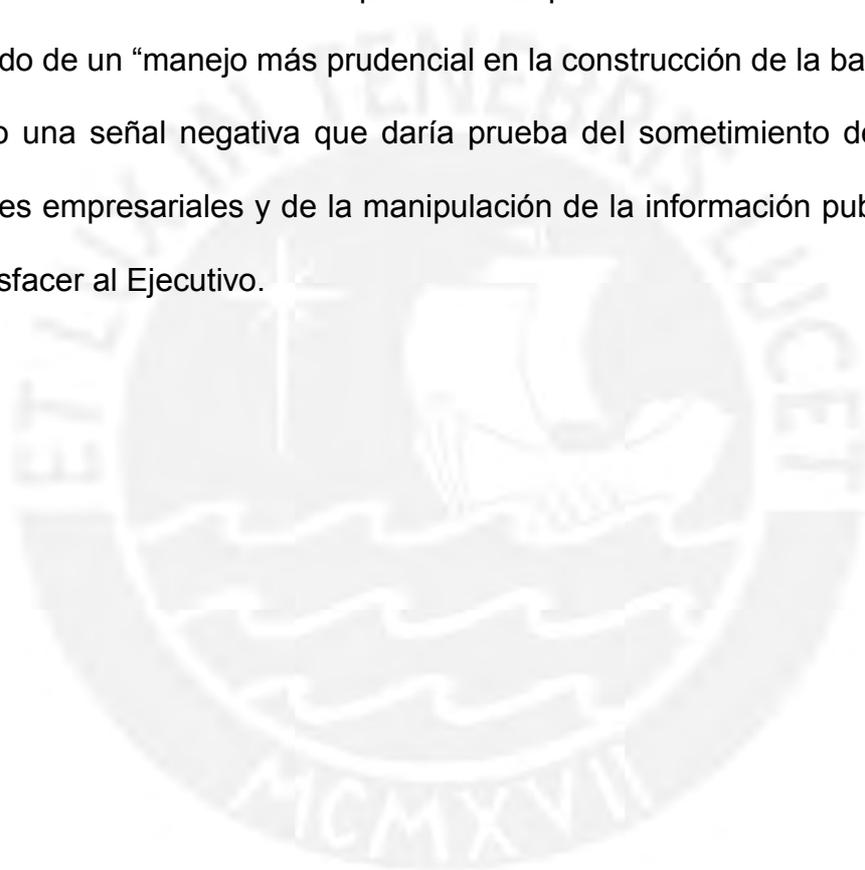
En esta línea de ideas, este estudio no plantea precisamente un escenario de captura del Estado por parte de actores no estatales con poder económico, como ha sido resaltado en la literatura académica (Bebbington et al. 2013; Durand, 2016; Mujica, 2014). Sus hallazgos ponen de relieve la cooptación del Estado por parte de una comunidad de actores estatales, cuyo modelo de

desarrollo, inmerso en el aparato burocrático, coincide con el del sector empresarial. Asimismo, a partir de dichos hallazgos, es posible cuestionar la centralidad de la autonomía con relación a actores no estatales, como elemento fundamental para el análisis de la capacidad estatal. El caso de estudio centra su atención en la limitada autonomía de una agencia estatal frente a otras agencias estatales con mayor poder político y económico, dejando ver la dinámica de fragmentación que caracteriza a Estados como el peruano y las contradicciones que esta dinámica deja ver: un gobierno aprueba una ley que prometió durante la campaña presidencial, para luego oponerse, como Ejecutivo, a la implementación de un instrumento que resulta clave para su ejecución.

De acuerdo con lo señalado por Dargent y Urteaga (2015), la capacidad estatal para implementar una política, o este caso, un instrumento de gestión, se encuentra estrechamente relacionada con el desarrollo de una institucionalidad que sirva como soporte al Estado en el ejercicio de sus funciones. En ese sentido, las dificultades que caracterizaron el proceso de implementación de la BDPI y las limitaciones del VMI para llevarlo a cabo se explican, en gran medida, por la debilidad de una institución como el MINCU, con pocos años de creación y con una agenda entendida como subalterna a las agendas de otras agencias del Ejecutivo. Tal contexto se ve reflejado en la posición de neutralidad del gabinete ministerial del MINCU frente al proceso de implementación de la BDPI, principalmente en el primer año y medio del proceso narrado.

Finalmente, el proceso estudiado destaca por tratarse de un instrumento de gestión cuya finalidad es definir quiénes son los pueblos indígenas en el Perú. Tal como propone Paredes (2015), la politización de lo indígena en el caso

peruano se construye desde “arriba”. La definición de lo indígena fue una pugna que se desarrolló principalmente al interior del gobierno, que supuso una negociación entre el VMI y las agencias con mayor poder político y económico del Ejecutivo, y en donde las organizaciones indígenas tuvieron una influencia casi nula. Esta manera de hacer política se vio reflejada en la percepción de estos actores no estatales respecto de la publicación de la BDPI, como el resultado de un “manejo más prudencial en la construcción de la base de datos” y como una señal negativa que daría prueba del sometimiento del VMI a los intereses empresariales y de la manipulación de la información publicada, a fin de satisfacer al Ejecutivo.



5. CONCLUSIONES

- A lo largo de este trabajo, se ha descrito el proceso gestionado por el VMI con el fin de elaborar y publicar la BDPI, para luego, explicar los factores que hicieron posible la publicación de este instrumento en octubre de 2015. Dicho proceso se caracterizó por 1) el involucramiento de dos principales grupos de actores (estatales y no estatales) que se opusieron al proceso gestionado por el VMI; 2) el intento de un grupo de agencias estatales para frenar la implementación de un instrumento de gestión, creado mediante ley por el mismo gobierno; y 3) el despliegue de dos estrategias que, sumadas a un contexto de disminución de la tensión política, contribuyen a explicar la publicación de la BDPI.
- El proceso estudiado se caracterizó por la oposición de dos grupos de actores con intereses divergentes. Por un lado, un conjunto de agencias estatales lideradas por el MINEM cuestionó la propuesta de implementación de la BDPI del VMI, por considerar que pretendía incorporar a comunidades no indígenas. De otro lado, un conjunto de

actores no estatales cuestionó la misma propuesta, por considerar que esta restringía derechos a comunidades que no habían sido incorporadas. Asimismo, dicho proceso destaca por el posicionamiento de una agencia estatal, el VMI del MINCU, en el medio de las dos posturas descritas, así como la disputa entre las agencias estatales sobre las comunidades que debían considerarse como indígenas.

- A diferencia de otros estudios que identifican al sector empresarial como el actor no estatal por excelencia, con una considerable capacidad para influir en la política pública, este estudio centra su atención en la interferencia de un grupo de actores estatales que, como en el caso de los actores empresariales referidos en la literatura académica, se oponen a una agencia estatal de menor poder económico y político en el cumplimiento de sus funciones. Este escenario plantea la necesidad de analizar a configuración de los actores que intervienen en un proceso para implementar una política pública o, como es el caso, un instrumento de gestión. Asimismo, pone de relieve la fragmentación del Estado peruano y la coexistencia de discursos estatales divergentes en la implementación de la política pública orientada a pueblos indígenas, y de lo que esto representa para el desarrollo económico del país.
- Los hallazgos de este estudio conducen a repensar la configuración de los elementos a considerar en el análisis de la capacidad estatal, particularmente en países como el Perú. La autonomía ha sido un

elemento central en la literatura académica a fin de evaluar de la capacidad de un Estado, en tanto se relaciona con la competencia de un Estado para cumplir con sus funciones sin interferencias de actores externos. El caso de estudio pone en evidencia diversos niveles de autonomía en la política pública de un gobierno. Aunque las agencias estatales ejercieron una oposición autónoma, sin una coacción directa del sector empresarial, el MINCU, la agencia encargada de llevar a cabo la implementación de la BDPI, no ejerció de manera autónoma su función como entidad competente en materia indígena del Ejecutivo. Finalmente, el despliegue de estrategias que situaron al VMI y al MINCU como agencias con cierta “moderación”, y que incluyeron concesiones como los tiempos de cada publicación, contribuyeron a que, un año y medio después de la primera versión de la BDPI, se realizara la publicación.

BIBLIOGRAFÍA

ABANTO, Alicia

2011 “La institucionalidad indígena en el Perú”. *Revista Argumentos*. Lima, año 5, número 3. Consulta: 10 de octubre de 2016.

<http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/la-institucionalidad-indigena-en-el-peru/>

ALZA, Carlos y Gustavo ZAMBRANO

2015 *Pueblos indígenas y establecimiento de agenda: cambios en la estructura organizacional en el Estado peruano 2000-2011*. Buenos Aires: CLACSO.

BEBBINGTON, A., M. SCURRAH y A, CHAPARRO

2013 “Minería, conflictividad y la política: ¿algo cambia?” *Revista Argumentos*. Lima, año 7, número 5. Consulta: 10 de octubre de 2016.

<http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/mineria-conflictividad-y-la-politica-algo-cambia/>

BECKER, Gary

1983 “A theory of competition among pressure groups for political influence”.

Quarterly Journal of Economics. Volumen 98, número 3, pp. 371-400.

BINDERKRANTZ, Anne

2008 “Different groups, different strategies: how interest groups pursue their political ambition”. *Scandinavian Political Studies*. Volumen 32, número 2, pp.173-200.

CARPENTER, Daniel

2001 *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks and Policy Innovation in Executive Agencies*. Princeton: Princeton University Press.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2011 *Ley 29785. 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)*. 6 de septiembre.

2012 *Reglamento de la Ley 29785. 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)*. 3 de abril.

DARGENT, Eduardo

2012 *El Estado en el Perú: una agenda de investigación*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

DARGENT, Eduardo y Madai URTEAGA

2016 “Capacidad estatal y fuerzas sociales: explorando una relación compleja”. En GROMPONE, Romeo (editor). *Incertidumbres y distancias: el controvertido protagonismo del Estado en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp. 175-206

DIEZ, Alejandro

2014 *La consulta oficiosa y la consulta oficial. Los casos de la reserva Majuna y del reglamento de la ley de consulta en el Perú* [Documento de trabajo ICSO, número 2]. Santiago de Chile: ICSO.

DURAND, Francisco

2016 *Cuando el poder extractivo captura el Estado. Lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú*. Lima: OXFAM.

2005 “Dinámica política de la corrupción y participación empresarial”. En PORTOCARRERO, Felipe (editor). *El pacto infame: la persistencia de la corrupción en el Perú*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

GÁLVEZ, Álvaro y Paolo SOSA

2013 “«El problema del indio»: una mirada a la implementación de la consulta previa desde la lógica del Estado y sus funcionarios”. *Revista Argumentos*. Lima, año 7, número 5. Consulta: 11 de octubre de 2016.
<http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/el-problema-del-indio-una-mirada-a-la-implementacion-de-la-consulta-previa-desde-la-logica-del-estado-y-sus-funcionarios/>

LANEGRA, Iván

2015 “¿Cómo decide el Gobierno quién es indígena y quién no?” *Ojo Público*. Lima, 15 de abril. Consulta: 24 de julio de 2015.
<http://ojo-publico.com/46/como-decide-el-gobierno-quien-es-indigena-y-quien-no>

LEVITSKY, Steven y María Victoria MURILLO

2013 “Building institutions on weak foundations”. *Journal of Democracy*.

Washington, D.C., volumen 24, número 2, pp. 93-107.

LUNA, Nelly y Vanessa ROMO

2015 “Los secretos mineros detrás de la lista de comunidades indígenas del Perú”. *Ojo Público*. Lima, 22 de julio.

Consulta: 24 de julio de 2015.

<http://ojo-publico.com/77/los-secretos-detras-de-la-lista-de-comunidades-indigenas-del-peru>

MUJICA, Jaris

2014 “El *lobby* en un escenario de agendas fragmentadas. Consideraciones sobre los mecanismos de gestión de intereses en el Parlamento peruano”.

Revista de Ciencia Política y Gobierno. Lima, volumen 1, número 1.

Consulta: 15 de septiembre de 2016.

<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/cienciapolitica/article/view/11891/12460>

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

1989 *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales*.

PAREDES, Maritza

2009 “En una arena hostil. La politización de lo indígena en el Perú”. En MELÉNDEZ, Carlos y Alberto VERGARA (editores). *La iniciación de la política. El Perú político en perspectiva comparada*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

PERLA, Cecilia

2009 “Empresas Mineras como Promotoras del Desarrollo. La Dimensión Política de las Inversiones Sociales Mineras en el Perú”. En MELÉNDEZ, Carlos y Alberto VERGARA (editores). *La iniciación de la política. El Perú político en perspectiva comparada*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

ROUSSEAU, Stéphanie

2012 “La ley de consulta previa y las paradojas de la indigeneidad”. *Revista Argumentos*. Lima, año 6, número 5. Consulta: 14 de octubre.
<http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/la-ley-de-consulta-previa-y-las-paradojas-de-la-indigeneidad/>

SANBORN, C., V. HURTADO, y T. RAMÍREZ

2016 *La consulta previa en el Perú: avances y retos*. Lima: Universidad del Pacífico.

SOIFER, Hillel

2012 “Measuring State Capacity in Contemporary Latin America”. *Revista de Ciencia Política*. Filadelfia, volumen 32, número 3, pp. 585–598.

SOIFER, Hillel y Matthias VOM HAUM

2008 “Unpacking the Strength of the State: The Utility of State Infrastructural Power”. *Studies in Comparative International Development*. Nueva York, volume 34, número 3, pp. 219-230.

SOSA, P., J. PÉREZ, M. FIGUEROA y D. UCHUYPOMA

2012 “Los efectos de la fragmentación en las organizaciones indígenas y la dinámica política e institucional de la consulta previa en el Perú a un año de su aprobación”. *Politai*. Lima, volumen 3, número 5, pp. 157-177.

SOSA, P., N. ESPARCH, N. SÁNCHEZ, D. PEDRAGLIO y M. RUIZ

2016 *Desde adentro: casos prácticos de gestión en el Estado peruano*
[Documento de trabajo número 227]. Lima: Instituto de Estudios
Peruanos.

ZAVALETA, Mauricio

2016 Consulta previa: ¿efectos inesperados de la mesura? [En prensa]

ZEVALLOS, Nicolás.

(2016) Capacidades estatales y resistencias a la erradicación de cultivos: una
mirada al Monzón. En Revista Interdisciplinaria de Trabajos sobre las
Américas N° 9 (In)sécurités dans Les Amériques: Schèmes idéologiques,
politiques publiques et réalités citoayennes. [URL: <http://www.revue-rita.com/notesderecherche9/capacidades-estatales-y-resistencias-a-la-erradicacion-de-cultivos-una-mirada-al-monzon.html>]