

EL ESTADO Y EL DESARROLLO DE LA INSTITUCIONALIDAD INTERCULTURAL EN EL PERÚ¹

Informe elaborado por María Balarin (Grupo de Análisis para el Desarrollo)

Lima, Agosto 2012

¹ Este estudio fue realizado en el marco del proyecto “Nuevos dilemas en el análisis y seguimiento público de la desigualdad étnica en el Perú”, el cual es posible gracias al apoyo financiero de la Fundación Ford, a través de la donación 1115-0780. El estudio contó con la colaboración de Paola Sarmiento.

INTRODUCCIÓN	3
I. DEBATES CONCEPTUALES EN LOS QUE SE ENMARCA EL DESARROLLO DE LA INSTITUCIONALIDAD INTERCULTURAL	4
DEBATES ACERCA DEL ESTADO Y LA CIUDADANÍA INTERCULTURAL.....	4
DEBATES EN TORNO A LA CUESTIÓN DE LA IDENTIDAD - DEL ESENCIALISMO A LA IDENTIDAD COMO RELACIÓN	7
EL DEBATE ENTRE RECONOCIMIENTO Y REDISTRIBUCIÓN - DISTINTAS CONCEPCIONES SOBRE EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS	8
II. EL DESARROLLO DE LA INSTITUCIONALIDAD INDÍGENA EN AMÉRICA LATINA.....	9
PRINCIPALES EJES DE LA INSTITUCIONALIDAD INTERCULTURAL EN AMÉRICA LATINA	13
POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE INTERCULTURALIDAD EN AMÉRICA LATINA	16
III. LA INSTITUCIONALIDAD INTERCULTURAL EN EL PERÚ - ANTECEDENTES Y CONFIGURACIÓN ACTUAL	20
ANTECEDENTES Y CONFIGURACIÓN ACTUAL.....	20
Políticas públicas en materia de interculturalidad.....	23
Normas y perspectivas actuales sobre interculturalidad.....	28
Retos de la coordinación multisectorial - diversidad de perspectivas y posibilidades de diálogo.....	31
Los retos de la institucionalidad intercultural en un contexto descentralizado	36
INTERCULTURALIDAD Y GESTIÓN PÚBLICA.....	38
Sistemas de información y coordinación.....	39
Capacidades, formación e incentivos.....	41
Capacidades de los distintos niveles de gobierno.....	43
Presupuesto y recursos materiales.....	44
CAPACIDADES TÉCNICAS Y POLÍTICAS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS	45
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	47
REFERENCIAS.....	50

INTRODUCCIÓN

La necesidad de desarrollar una institucionalidad estatal de corte intercultural, capaz de responder adecuadamente a las necesidades de las poblaciones indígenas, ha cobrado importancia en los últimos años como consecuencia de una serie de procesos de cambio, apertura y democratización, tanto a nivel nacional como internacional, así como del surgimiento de demandas cada vez más articuladas por parte de las poblaciones indígenas. Si bien ha habido desarrollos significativos en este sentido, sobre todo en cuanto a los marcos constitucionales que norman la actividad estatal, hay un largo camino aún por recorrer para lograr una respuesta concertada y coherente de parte del Estado.

En el Perú, si bien algunos de los problemas que se ha enfrentado a este respecto pueden atribuirse a debilidades propias de todo el aparato estatal, es cierto también que esos problemas reflejan una falta de claridad conceptual con respecto a las formas y objetivos de la institucionalidad indígena. Desde cuestiones como la definición de quién es indígena hasta distintas formas de entender el rol del Estado, pasando por una serie de temas complejos que incluyen preguntas acerca de los límites de la autonomía y el autogobierno, la coexistencia o no de distintos marcos jurídicos y la tenencia de la tierra, son algunos de los temas que subyacen a la definición y desarrollo de la institucionalidad indígena.

Las ideas que se presenta a continuación buscan explorar estas cuestiones. La discusión se basa en un estudio que combina una revisión de la literatura sobre el tema de la institucionalidad indígena y en la realización de entrevistas con altos funcionarios públicos de distintos sectores. A través de las entrevistas se buscó esclarecer cuáles son las concepciones predominantes acerca de la problemática indígena y el rol que debe asumir el Estado frente a dichas poblaciones y contrastarlas con algunos de los planteamientos que surgen de la literatura. El estudio buscó también conocer mejor cómo se ha venido desarrollando hasta el momento la institucionalidad intercultural en el país y los problemas que se ha enfrentado a este respecto. El objetivo final es iluminar aquellos puntos que pueden contribuir al desarrollo de una institucionalidad intercultural más coherente y eficaz.

El informe está estructurado de la siguiente manera: en la primera sección presentamos algunos de los principales debates conceptuales que sirven de marco al desarrollo de la institucionalidad intercultural; luego de esto se discute la forma como dicha institucionalidad se ha venido desarrollando en América Latina; para presentar

finalmente la estructura actual y algunos de los principales retos que enfrenta el desarrollo de la institucionalidad intercultural en el Perú. Si bien el informe busca abordar el tema de la institucionalidad intercultural de manera general, hay cierto énfasis particular en la población indígena. Esto deja fuera de consideración otras problemáticas similares aunque con especificidades propias, como la de los pueblos afro-peruanos. Desde ya asumimos esto como una limitación de este trabajo, pero confiamos en que los aportes que aquí se presentan tendrán una relevancia mayor que la impuesta por los límites del estudio.

I. DEBATES CONCEPTUALES EN LOS QUE SE ENMARCA EL DESARROLLO DE LA INSTITUCIONALIDAD INTERCULTURAL

DEBATES ACERCA DEL ESTADO Y LA CIUDADANÍA INTERCULTURAL

Durante buena parte de su desarrollo, los Estados-nación han promovido la formación identidades nacionales homogéneas, basadas en principios universales acerca de los derechos individuales. En este contexto, las políticas de Estado, orientadas a promover la igualdad entre todos los ciudadanos, se orientan - aunque no siempre de manera efectiva - a promover esa homogeneización. La ciudadanía es vista como portadora de una cultura única, y aquéllos 'otros' que se encuentran bajo el dominio de un determinado Estado no tienen otro camino que asimilarse.

Como señala Kymlicka(2003),

'Hasta hace poco, la mayoría de Estados alrededor del mundo han aspirado a ser 'Estados-nación'. En este modelo, el Estado era visto como la posesión de un grupo nacional dominante, que usaba al Estado para privilegiar su identidad, su idioma, su historia, su cultura, su literatura, sus mitos, su religión etc., y que definía al Estado como la 'expresión de su nacionalidad'. (...) Quien no perteneciera a este grupo dominante era sujeto de ser o bien asimilado o bien excluido.' (149)

Este modelo entra en crisis hacia la segunda mitad del SXX con el surgimiento de diversos movimientos sociales que ponen en práctica políticas de identidad y reclaman el reconocimiento de su diferencia y particularidad étnica y/o cultural. Lo que buscan es ser incluidos por el Estado, pero desde su diferencia. Lo cierto es que la idea de la nación homogénea rara vez responde a la existencia de una cultura nacional única. Lo

que ocurre más bien es que la homogeneidad de la nación debió ser construida y fueron los Estados los encargados de poner en marcha políticas de construcción de la nacionalidad, especialmente a través de los sistemas educativos públicos, que movilizan imágenes, símbolos, un idioma y religión únicos, etc.

Este tipo de procesos, y la idea misma de las nacionalidades homogéneas, han sido puestos en cuestión por una gran cantidad de grupos, que han promovido y aprovechado los avances en los procesos de democratización para articular y hacer escuchar sus demandas de reconocimiento.

Es así que surge la idea del Estado y de la ciudadanía multicultural en contraposición con la idea de la nacionalidad homogénea. Según Kymlicka(2003, 150) los Estados multiculturales se caracterizan sobre todo por: el repudio a la idea de que el Estado es y responde tan solo a algunos grupos dominantes; el reemplazo de políticas de asimilación y construcción de naciones homogéneas por políticas de reconocimiento y acomodo; y el reconocimiento de las injusticias históricas cometidas en detrimento de ciertos grupos y la oferta de reparaciones. Si bien es posible establecer este tipo de características generales, hay diferencias importantes no solo en lo que las minorías poblacionales buscan del Estado, sino también en la forma como los Estados responden a estos reclamos. Hay casos donde se han formado Estados multinacionales, con estructuras de gobierno diferenciadas y autónomas, con instituciones públicas que operan en su propio idioma (es el caso de Canadá, por ejemplo). Al otro extremo, encontramos el caso de las minorías de inmigrantes, que, lejos de pretender controlar territorios o ejercer formas de autogobierno, buscan el reconocimiento y eliminación de las barreras para su integración a los países que los alojan. Entre uno y otro extremo tenemos el caso predominante en la región latinoamericana, de poblaciones indígenas, históricamente asociadas a un territorio, pero que han experimentado procesos de emigración hacia las ciudades, mestizaje e inmigración por parte de colonos, muchas veces como parte de políticas de Estado. Aquí, alcanzar algún nivel de autogobierno se vuelve un tema central, pero con las limitaciones que impone el tamaño de las poblaciones indígenas para el control de los servicios.

Un debate filosófico importante que surge en la definición de los límites y alcances de un estado multicultural es aquél entre liberales y comunitaristas(Giusti 1999; Giusti 1999). Los primeros enfatizan la protección de los derechos individuales según principios universales, como son la declaración de los derechos humanos, o los principios establecidos en las constituciones de distintos países; mientras que los segundos plantean que los Estados deberían permitir que distintos grupos en su

interior se rijan de acuerdo a sus propios principios, sus propias formas de sanción, por ejemplo, guiadas por sus paradigmas culturales. Kymlicka (2003) busca resolver la aparente contradicción entre las demandas del liberalismo y los reclamos de distintas poblaciones por derechos comunitarios planteando una distinción entre protecciones externas y restricciones internas. Las primeras buscan prevenir la opresión y la discriminación cultural y son perfectamente compatibles con el liberalismo, mientras que las restricciones internas (por ejemplo, ciertas sanciones establecidas al interior de una comunidad) no necesariamente lo son. Es decir, que los Estados pueden permitir los derechos comunitarios, siempre y cuando éstos no atenten contra ciertos principios rectores básicos establecidos en sus constituciones.

Goldberg(en Hale 2002) propone un marco conceptual que sirve para analizar las variantes del multiculturalismo: una variante que describe como un '*multiculturalismo administrado*', muy compatible con el liberalismo, que reconoce y celebra el pluralismo cultural pero que no plantea grandes cambios para los miembros de grupos culturalmente oprimidos; y un '*multiculturalismo transformativo*' que sí busca generar tales cambios a través de la redistribución de poderes y recursos.

Lo que ha caracterizado a una buena parte del multiculturalismo contemporáneo es la variante administrada, 'que, a diferencia de su antecedente clásico' (el modelo de la asimilación), plantea 'ya no la destrucción de la comunidad indígena y la transformación del indio en ciudadano, sino la reactivación de la comunidad como agente efectivo en la reconstitución del indio ciudadano-sujeto' (Hale 2002, 496). A diferencia de este modelo, la variante transformativa de la interculturalidad, buscaría una transformación desde abajo, desde las propias poblaciones indígenas, dotadas, claro está, de las capacidades y poderes necesarios.

Estos debates en torno a las formas y límites de un Estado multicultural están a la base del desarrollo de la institucionalidad indígena. De aquí surgen preguntas acerca de cómo se entiende el estado multicultural, los límites de los derechos de las comunidades (en particular en relación al autogobierno), y de las políticas de reconocimiento y/o redistribución.

Los principales dilemas que enfrentan los Estados con respecto a este tema incluyen:

- cómo definir una institucionalidad intercultural que vaya más allá de cuestiones cosméticas y que plantee una real democratización del Estado
- dónde poner los límites entre políticas que favorecen la igualdad y aquéllas que fomentan el respeto a la diversidad

- cómo administrar esa democratización y dónde establecer los límites entre ésta, el derecho de los pueblos a la autodeterminación y la soberanía Estatal

DEBATES EN TORNO A LA CUESTIÓN DE LA IDENTIDAD - DEL ESENCIALISMO A LA IDENTIDAD COMO RELACIÓN

Un tema fundamental para el desarrollo de la institucionalidad intercultural es la forma como se concibe la identidad de los pueblos indígenas. Aquí los términos del debate incluyen tres posiciones marcadas: el primordialismo, el instrumentalismo y lo que describiremos como perspectivas transformacionales sobre la identidad. Los dos primeros casos asumen formas esencialistas de la identidad indígena, es decir, la identidad como una cuestión fija. Para los primordialistas la identidad étnica tiene un origen profundo, 'biológicamente enraizado', 'que da forma a la cosmovisión de los actores' y que es necesario preservar. Los instrumentalistas, en cambio, si bien asumen también esas identidades fijas y esenciales, plantean que estas son manipulables y que lo que se necesita es hacer un análisis adecuado de los costos y beneficios de determinadas políticas y establecer los sistemas de incentivos necesarios para re-canalizar las identidades y luchas indígenas en las direcciones deseadas.

Una tercera perspectiva sobre el tema de la identidad surge de las críticas posestructuralistas, que plantean que la identidad es un tema relacional, es decir, que no refleja un sustrato fijo, sino que se construye y cambia a través de relaciones en el tiempo. Ahora bien, el posestructuralismo enfatiza 'la naturaleza cambiante y construida de las identidades, pero tiende a dejar de lado la existencia de fuerzas estructurales reales' que imponen límites y contribuyen a moldear las identidades indígenas (Yashar 2005, 10).

'Estas cuestiones de definición reflejan la crítica de las conceptualizaciones de los grupos étnicos como entidades que se autoperpetúan y cuentan con conjuntos de atributos culturales inmutables o con un perfil psicológico "primordial" y prácticamente innato. Permite un entendimiento mucho más dinámico de la identidad étnica... En lugar de concebir la etnicidad como algo que implica la supuesta orientación cultural nuclear e inmutable de un grupo étnico, ese acercamiento pone atención a los procesos de construcción y mantenimiento de fronteras frente a otros grupos. Así se resalta el carácter

socialmente construido y relacional de la identidad.' (Assies, van der Haar, and Hoekema 1999, 25)

Este tipo de concepciones y debates sobre la identidad, por más abstractos que parezcan, influyen de manera importante en el desarrollo de la institucionalidad indígena, en la definición de quiénes son y qué necesitan las poblaciones indígenas, y en cómo se concibe el rol del Estado y las políticas públicas orientadas en relación con estas poblaciones.

En relación a este punto, los retos que se enfrenta en el desarrollo de la institucionalidad indígena incluyen:

- Cómo definir la identidad indígena, de modo de poder operacionalizarla y generar una respuesta en términos de políticas públicas y a la vez evitar que se esencialice la identidad de los pueblos indígenas.
- Cómo desarrollar una institucionalidad que favorezca a los pueblos indígenas, asumiendo a la vez que las identidades de estos pueblos son dinámicas y flexibles.
- En este mismo sentido un dilema importante es cómo favorecer a las poblaciones indígenas históricamente excluidas, evitando a la vez que las políticas de interculturalidad generen una suerte de 'renta de identidad' y un aprovechamiento negativo de los nuevos marcos normativos.

EL DEBATE ENTRE RECONOCIMIENTO Y REDISTRIBUCIÓN - DISTINTAS CONCEPCIONES SOBRE EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Un tercer debate que consideramos fundamental en la definición de la institucionalidad indígena y que hemos tocado ya, aunque de manera tangencial, en las páginas anteriores es aquél entre reconocimiento y redistribución (Fraser and Honneth 2003). Los movimientos indígenas tienden a desplegar lo que se conoce como políticas de identidad, que reclaman el reconocimiento por parte de Estados que históricamente las han negado, ya sea a través de las políticas de asimilación o a través de otras formas de opresión y exclusión. Ahora bien, el reconocimiento y su traducción en políticas que reconocen y cultivan la identidad indígena (como son, por ejemplo, las políticas de educación bilingüe intercultural, las políticas de salud intercultural, etc.), se consideran muchas veces insuficientes y lo que se demanda es la redistribución de los poderes de gobierno y del territorio, para garantizar que los pueblos indígenas puedan desarrollarse plenamente y en sus propios términos.

Esta discusión nos devuelve al primer debate planteado, pues los límites del reconocimiento y sobre todo de la redistribución, están dados en parte por las distintas concepciones del Estado intercultural y por el peso que se le da a los valores liberales (derechos individuales) o comunitarios. Pero el debate entre reconocimiento y redistribución está enmarcado también en cuestiones de economía-política, en tanto que los límites de las políticas en relación a cada uno de estos tipos de reclamos, están dados por los modelos de desarrollo que asumen los Estados, y el balance que se establece entre los intereses económicos y los intereses particulares de los pueblos indígenas. Son estos modelos de desarrollo los que, en última instancia, sientan los límites para el reconocimiento y la redistribución de poderes y territorios.

En términos del presente estudio, este debate plantea preguntas importantes con respecto al modelo de desarrollo que sirve de guía para el desarrollo de la institucionalidad indígena, y que no necesariamente son compartidos por todos los sectores, ni por todos los funcionarios de Estado involucrados en estos temas. Zúñiga (2007) plantea que una de las principales concepciones del desarrollo que en la actualidad predomina en la institucionalización de lo indígena es la del 'desarrollo con identidad', que no solo enfatiza la necesidad de promover e institucionalizar los derechos y la representación de lo indígena, sino también la necesidad de desarrollar capacidades de autogestión entre la población indígena.

En relación con este punto, el reto del Estado en el desarrollo de la institucionalidad intercultural está en:

- dónde establecer los límites entre el reconocimiento y redistribución, de forma tal que las políticas no se queden en una mera exaltación de la diferencia y puedan dar paso a una redistribución real de recursos y poderes
- definir dichos límites entre reconocimiento y redistribución en un contexto donde el acceso y control de los recursos naturales es visto como el elemento clave para el desarrollo nacional

II. EL DESARROLLO DE LA INSTITUCIONALIDAD INDÍGENA EN AMÉRICA LATINA

La discusión precedente, necesariamente abstracta, nos permite mirar ahora con mayor claridad conceptual la forma como se ha venido desarrollando la institucionalidad intercultural en América Latina. Según Assies et al.(1999, 22), las

políticas de Estado en relación con las poblaciones indígenas han estado marcadas por cuatro etapas principales:

- la 'segregación subordinada de la época colonial'
- la 'integración forzada del liberalismo republicano decimonónico'
- las políticas de asimilación del indigenismo y, actualmente,
- el reconocimiento formal de la multiétnicidad y el pluriculturalismo

A lo largo del siglo XX lo que predomina es el indigenismo asimilacionista, ligado al modelo de ciudadanía homogénea y universalista discutido páginas más arriba y que beneficia el mestizaje por sobre la diversidad cultural. Lo que se buscaba era convertir a los indígenas en ciudadanos nacionales, para lo cual las políticas de educación jugaron un rol predominante en la difusión de la cultura, del idioma y de los valores nacionales. De particular importancia en este proceso es el surgimiento del modelo corporativista entre los Estados latinoamericanos, que incorpora el objetivo de la asimilación, pero busca convertir a los indígenas en campesinos, es decir eliminar las identificaciones étnicas en favor de identificaciones de clase, convirtiendo a los campesinos en una clase social reconocible y capaz de negociar y apoyar el proyecto de desarrollo del Estado.

Lo interesante, como señala Yashar(2006), es que a pesar del tinte asimilacionista y clasista de las políticas de Estado en esos años, los procesos puestos en marcha abrieron algunos espacios importantes de negociación para los pueblos indígenas, cuya identificación étnica y redes grupales seguían funcionando. Esto fue posible gracias a los procesos de reforma agraria, expansión de los servicios públicos (especialmente los de educación) y el surgimiento de organizaciones campesinas que empezaron a tener una mayor fuerza de negociación frente al Estado.

Para Yashar(2006), los regímenes corporativistas lograron generar incentivos como para que los indígenas asumieran esa identidad campesina, pero sin eliminar las identificaciones étnicas. Es cuando el corporativismo llega a su fin, a principios de los años 80, cuando empiezan a surgir los movimientos indígenas que predominan hasta el día de hoy.

Yashar atribuye la diferente capacidad de movilización de las organizaciones indígenas a dos factores asociados: la existencia de redes transcomunales y de espacios de asociación política. Esto, según la autora, explica la mayor capacidad de movilización de los movimientos indígenas en Ecuador y Bolivia, y su menor fuerza en el Perú. En este último caso, hacia finales de los años 80 y como consecuencia de la

guerra interna, muchas de las redes transcomunales quedaron destruidas y había poco margen para la asociación política.

A la par de estos procesos, en los años 80, América Latina se embarca en una serie de transiciones democráticas, la así llamada 'tercera ola de democratización'. Como consecuencia de estos procesos la mayoría de países de la región ha modificado sus constituciones 'a fin de reconocer la composición pluriétnica y multicultural de sus poblaciones, dejando formalmente atrás la concepción homogenizadora del Estado-Nación.' (Assies 2006, 59).

Un hito importante en términos del desarrollo de la institucionalidad indígena es la firma del Convenio 169 de la OIT en 1989, que reforma el Convenio 107 (1957), y enfatiza la autonomía indígena en reemplazo de las políticas de asimilación. La mayoría de países Latinoamericanos ha ratificado este convenio que los compromete a cambiar su legislación nacional. Un gran número de países de la región ha dado paso al reconocimiento formal de la naturaleza multiétnica de sus ciudadanos (Perú en 1993, México en 1992, Ecuador en 1998, Venezuela en 1999, entre otros). Otros cambios importantes incluyen los procesos de descentralización que han 'reconfigurado los espacios y términos de la participación y la representación en la región' y el creciente reconocimiento de al menos cierto grado de autonomía a las poblaciones indígenas (Yashar 2006, 269).

De forma paralela al desarrollo de estos procesos, ha habido una tendencia en la región hacia una creciente organización de movimientos indígenas que desarrollan políticas de identidad frente a Estados que han ido desarrollando 'políticas de reconocimiento' de la autonomía política y regulatoria de los pueblos indígenas. Las luchas de los movimientos indígenas han sido también por la redistribución de la riqueza y de los recursos. 'Así se combinan políticas de identidad y luchas de redistribución, entre otros en el campo de la gestión de los recursos naturales' (Assies 2006, p.60).

Lo que se observa es el desarrollo de 'un nuevo pluralismo jurídico y político'(Assies 2006, 61). Esto se da en el contexto de una redefinición de las escalas de gobierno con el fortalecimiento de los gobiernos locales a partir de los procesos de descentralización, así como del mayor protagonismo de los tratados y convenios internacionales en el marco de los procesos de globalización. Según Yashar(2005, 8), el proceso de globalización ha contribuido también al surgimiento de los movimientos sociales y de la acción colectiva.

Las respuestas desde la institucionalidad estatal frente a las demandas de los pueblos indígenas han sido diversas y combinan distintos grados de reconocimiento y redistribución, reflejando las tendencias políticas de distintos países. Assies(2006) y Hale(2002), por ejemplo, resaltan el surgimiento de un multiculturalismo neoliberal durante la década de los 90, que busca 'reactivar la comunidad' para que, liberada de excesos, asuma ella misma la labor de formación de ciudadanos autónomos y autogestionados. Esa domesticación de la diversidad cultural, sin embargo, no siempre es tal, pues los reclamos de las comunidades indígenas no buscan tan solo el reconocimiento o la puesta en valor (muchas veces comercial) de la diversidad cultural, sino que reclaman la redistribución real del poder y los recursos. Según Assies(2006)'el Estado neoliberal no "reconoce" simplemente la comunidad, la sociedad civil o la cultura indígena, sino que las reconstruye en función de su propia imagen, haciendo distinciones entre el "buen indio" y el "indio malo", por ejemplo, siendo el primero aquél que presenta demandas "culturales" compatibles con el proyecto neoliberal mientras el "indio malo" es el "radical" que reclama redistribución de poder y recursos.' (p. 63)

Es frente a estas tensiones entre reconocimiento y redistribución donde surgen las principales dificultades para el desarrollo de la institucionalidad indígena. Las demandas de reconocimiento no parecieran difíciles de articular, y de ahí la redefinición de los marcos constitucionales y el despliegue de políticas de reconocimiento (educación bilingüe, programas de salud intercultural, etc.) que la mayoría de Estados Latinoamericanos ha puesto en marcha. Sin embargo, la mayoría de movimientos indígenas de la región ha planteado demandas que van más allá del reconocimiento y puesta en valor de su diversidad cultural, y buscan extender este reconocimiento a una redistribución real del poder y el territorio. La satisfacción de estas demandas pone a veces en cuestión la definición misma de la soberanía nacional y plantea serios dilemas, en especial para países que han logrado un importante crecimiento económico gracias a la explotación de recursos naturales que con frecuencia se encuentran en territorios indígenas.

Lo que hay que notar es que más allá de las cuestiones técnicas, la forma que asume la institucionalidad estatal frente a los pueblos indígenas responde a determinados proyectos políticos y a las concepciones del desarrollo que éstos plantean. La así llamada Nueva Izquierda Latinoamericana, por ejemplo, en sus diversas manifestaciones, ha buscado formas distintas de resolver las tensiones entre reconocimiento y redistribución, dando lugar en algunos casos a formas más radicales de redistribución de los recursos y el territorio, pero también a nuevas formas del

populismo que con frecuencia generan relaciones clientelares entre las poblaciones indígenas y el Estado(Grugel and Riggirozzi 2009, ver).

De esta discusión surgen algunas preguntas importantes con respecto a la manera en que el Estado peruano entiende y enfrenta esta problemática, y a los modelos de desarrollo que sirven de guía para el desarrollo de la institucionalidad indígena.

PRINCIPALES EJES DE LA INSTITUCIONALIDAD INTERCULTURAL EN AMÉRICA LATINA

Luego de haber estado confinada a instituciones especializadas (institutos indígenas y demás) que rara vez abrían la participación a representantes de los pueblos indígenas, a partir de los años 80, la institucionalidad indígena se ha guiado por los principios de transversalidad y participación. Lo primero, como señala Zúñiga(2007), se ha dado a partir de:

- la creación de espacios institucionales, instancias y procedimientos de coordinación intersectorial (comisiones, etc.)
- la creación de instituciones especializadas encargadas de coordinar la acción de los distintos sectores (como el caso del INDEPA en el Perú)
- la especialización de las instituciones públicas, a través de la creación de oficinas, viceministerios o cargos especializados en el tema y ubicados en distintos sectores

A la par de estos procesos se ha ido creado una serie de instancias y mecanismos de participación, como son los mecanismos de consulta, o aquéllos que promueven la participación de representantes de los pueblos indígenas en instancias locales o centrales de gobierno. En el Perú, por ejemplo, la promulgación de la Ley de Consulta Previa constituye un ejemplo de estos procesos. Asimismo,

'los Gobiernos Regionales que cuenten con un gran número de poblaciones indígenas deben incluir, de acuerdo a una disposición establecida en la Ley de Elecciones Regionales, un mínimo de un 15 por ciento de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada región entre sus funciones.'
(Zuñiga Navarro 2007, 38)

Los problemas y posibilidades de estos dos procesos - la transversalización y la participación - y la forma como se han venido desarrollando hasta este momento, constituyen un punto central en el estudio de la institucionalidad intercultural. En particular, es importante preguntarse por los problemas que surgen en los procesos de

coordinación intersectorial, en las relaciones entre el nivel central y las instancias locales, y las dificultades encontradas en la práctica para la institucionalización de los mecanismos de consulta y participación.

El siguiente cuadro presenta algunos de los principales mecanismos de transversalización y participación desarrollados en distintos países de la región²:

² Es importante señalar que las tendencias resaltadas en el cuadro reflejan la dimensión formal de las políticas y aunque esto sugiere la existencia de ciertas tendencias en la región, es claro también que en muchos casos hay una distancia importante entre los enunciados de política y la realidad.

Cuadro 01. Políticas Públicas en materia de Interculturalidad en América Latina - Mecanismos de transversalización y participación indígena

		Bolivia	Guatemala	Ecuador	Colombia	México
Diseño institucional	Rectoría	Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (MAIPO)	Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco (FODIGUA) (Es una institución de apoyo)	Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas (CONDEPE)	Dirección de Etnias de Colombia	Comisión nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)
	Rango	Institución con rango ministerial	No tiene rango ministerial y depende de la Presidencia de la República.	El Secretario Ejecutivo tiene rango de ministro	Depende del Ministerio del Interior y Justicia	El Director General tiene rango de ministro
Transversalización		Coordinación radica en la rectoría.	Predomina creación de instancias especializadas al interior de diferentes sectores (e.g. Dirección de Educación Bilingüe Intercultural)	Coordinación radica en la rectoría.	Creación de instancias institucionales encargadas de coordinación intersectorial	Coordinación radica en la rectoría.
Espacios y mecanismos de participación política indígena		<p><i>-Consulta sobre políticas y programas:</i> Creación de Mesas de Trabajo integrada por representantes indígenas y gubernamentales que consultan a los primeros en temas que los involucran.</p> <p><i>-Espacios participación en niveles del Estado:</i> A nivel local los jefes de familias indígenas tienen derecho y obligación de participar en instancias de toma de decisiones (asambleas).</p>	<p><i>-Espacios donde participan instituciones públicas y población indígena:</i> La Comisión de Asuntos Indígenas del Parlamento guatemalteco integra diputados indígenas de manera obligatoria.</p> <p><i>-Espacios donde participan exclusivamente líderes indígenas:</i> El Consejo Regional de Principales se encarga de sistematizar sus necesidades para luego elevarlas a otros niveles del Estado.</p>	<p><i>- Espacios donde participan instituciones públicas y población indígena:</i> Creación de instancias de diálogo sobre asuntos conflictivos que atañen a población indígena.</p> <p><i>-Participación en las rectorías de asuntos indígenas:</i> La CONDEPE está conformada por un representante de cada uno de los pueblos indígenas.</p>	<p><i>-Espacios donde participan instituciones públicas y población indígena:</i> La Dirección de Etnias cuenta con la Mesa Permanente de Concertación conformada por funcionarios indígenas y no indígenas.</p> <p><i>-Consulta sobre políticas y programas:</i> Dictamen de leyes para consulta indígena en temas que les afectan directamente.</p> <p><i>-Espacios participación en instancias del Estado:</i> El país cuenta con una circunscripción especial indígena en el Senado y Cámara de Representantes.</p>	<p><i>-Espacios donde participan instituciones públicas y población indígena:</i> La CDI cuenta con un Consejo Consultivo con una mayoría de representantes indígenas y otro grupo no indígena.</p> <p><i>-Consulta sobre políticas y programas:</i> Todas las acciones de la CDI deben ser consultadas a la población indígena.</p> <p><i>-Participación en gestión de políticas:</i> La Población indígena realiza diagnósticos comunitarios para identificar de sus principales problemas</p> <p><i>- Espacios participación en niveles del Estado:</i> Los Gobiernos Regionales deben tener vacantes para población indígena.</p>

Fuentes: (Zuñiga Navarro 2007; Assies, Van der Haar, and Hoekema 2002)

A partir de la información presentada en el cuadro anterior, es posible señalar que la tendencia principal -específicamente en Ecuador, Colombia y México - es que la rectoría esté centralizada en instituciones especializadas y creadas concretamente para que propongan las principales políticas y acciones a favor de los pueblos indígenas. Otros países, como Venezuela, cuentan –además de la rectoría– con direcciones específicas dentro de los sectores del Estado que velan por las políticas de interculturalidad. No obstante, y de manera contraria, países como Guatemala y Bolivia (este último más recientemente) han rechazado la creación de una sola instancia rectora, pues consideran que esto va en contra del principio de transversalidad de los asuntos interculturales, y han optado más bien por la creación de instancias especializadas al interior de los distintos sectores.

En cuanto a los mecanismos que fomentan la participación indígena en la esfera pública, predomina entre los países observados- específicamente Guatemala, Ecuador, Colombia y México- la creación de espacios de diálogos institucionalizados (e.j. Mesas de Trabajo) que involucran la intervención de funcionarios públicos y, en especial, de representantes de la población indígena para la toma de decisiones. Sin embargo, cabe llamar la atención que Colombia y México cuentan adicionalmente con otros mecanismos que les han permitido avanzar hacia la inserción y participación de la población indígena dentro de niveles de gobierno (regionales) y órganos del Estado (Cámara de Representantes y Senado), respectivamente. Aún más resaltante es que en algunas zonas de Bolivia se haya propuesto conservar e impulsar usos políticos tradicionales como, por ejemplo, las asambleas locales, espacio importante para la toma de decisiones en ciertas comunidades indígenas. Esto como una forma de reafirmación y valoración de formas tradicionales de ejercer funciones representativas.

POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE INTERCULTURALIDAD EN AMÉRICA LATINA

En cuanto al desarrollo específico de políticas públicas en materia de interculturalidad, lo que ha predominado en la región es lo que Zúñiga (2007) describe como una perspectiva de 'desarrollo con identidad', la cual se traduce en tres áreas principales de política:

- la promoción de los derechos de los pueblos indígenas
- la institucionalización de su representación, y
- el desarrollo de capacidades de autogestión

Para lograr estos objetivos los Estados de la región han puesto en marcha políticas que incluyen:

- el desarrollo de mecanismos para dotar de pertinencia cultural a las políticas sectoriales dirigidas al conjunto de la población: por ejemplo, la adecuación de los marcos legales, de los sistemas educativos y de salud, para dotarlos de pertinencia y relevancia para las comunidades indígenas
- la flexibilización de los instrumentos a través de los cuales los Estado ponen a disposición de los Pueblos Indígenas su oferta de bienes y servicios: como son los mecanismos de discriminación positiva o los mecanismos de acceso especial
- el desarrollo de políticas específicas en áreas que incluyen: la titulación y registro de tierras indígenas y la aplicación de restricciones como la inembargabilidad o la inalienabilidad de dichas tierras; el ordenamiento territorial y el reconocimiento de territorios indígenas; y las políticas de manejo de recursos naturales en territorios indígenas, con o sin excepción del manejo de recursos considerados estratégicos.
- políticas de fomento y desarrollo de las economías indígenas: por ejemplo, a través de programas de organización productiva, desarrollo de la microempresa, etc.

Los siguientes cuadros presentan una sinopsis de las principales políticas públicas en materia de interculturalidad desarrolladas por algunos países de la región:

Cuadro 2. Principales Políticas Públicas en materia de Interculturalidad en América Latina – Servicios básicos del Estado

	Guatemala	México	Bolivia	Colombia	Ecuador
Educación	-Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural impulsa la educación bilingüe para la población escolar de todos los niveles.	-Programas adecuados a las demandas culturales (nivel básico, superior y educación de adultos) -Universidades especializadas en la formación de educadores. -Currícula educativa con perspectiva intercultural para toda la población mexicana.	- Programa de Educación Bilingüe Intercultural atraviesa todo el sistema educativo básico.	-Programa de Educación Intercultural Bilingüe promueve esta modalidad en escuelas indígenas de nivel preescolar, primario y secundario.	-Programa de Educación Bilingüe Intercultural. Políticas que promueven el uso de las lenguas indígenas en la escuela y en funciones administrativas.
Salud*	-----	-Programa de Salud Intercultural en la que se capacita funcionarios, empleados públicos y parteras sobre salud intercultural y funcionamiento de los servicios de salud occidental.	-Programa para el reconocimiento e incorporación de parteras y médicos tradicionales en el sistema de salud occidental.	-Incorporación de la medicina andina al sistema de salud occidental. -Ley 691 reglamenta participación de grupos étnicos en el Sistema de Seguro Social.	-----
Sistemas jurídicos/Justicia	-Oficina de Interculturalidad de Policía Nacional regula disposiciones de paz que atañen a pueblos indígenas (derecho consuetudinario). -Defensoría de la Mujer Indígena busca promover sus derechos y erradicar violencia.	-Iniciativa presidencial para la reforma constitucional confina el derecho a la autodeterminación de población indígena solo a un nivel de la comunidad local.	-Constitución reconoce el derecho de autodeterminación y la disposición de los pueblos indígenas sobre sus propios recursos.	-Formulación de leyes para la coordinación entre sistemas legales indígenas y del Estado. -Corte constitucional enfatiza tomar en cuenta el derecho consuetudinario de pueblos indígenas.	- Constitución reconoce y confiere un gran nivel de autonomía para los pueblos indígenas.

Fuentes: (Assies, Van der Haar, and Hoekema 2002; Zuñiga Navarro 2007; Ozden 2010)

*Los espacios en blanco sugieren que en la literatura revisada no se ha encontrado información respecto a estas dimensiones.

Cuadro 3. Principales Políticas Públicas en materia de Interculturalidad en América Latina – Poderes, territorio y recursos naturales.

	Bolivia	Ecuador	Guatemala	Colombia	México
Protección tierras*	-Se reconoce las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) como inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, inembargables y el Consejo de Desarrollo de Gestión Territorial Indígena las resguarda.	-Según leyes, las tierras comunitarias son consideradas inalienables, imprescriptibles, inembargables e indivisibles, salvo requerimiento de utilidad pública.	-----	-La constitución del Estado reconoce legalmente los resguardos indígenas donde habita el 90% de esta población.	-----
Territorio*	-Plan de Control y Protección Territorial encargado de asegurar la continuidad de territorios indígenas y de promover gestión territorial y fomento de autogestión de propias economías.	-----	-----	-Ley de Ordenamiento Territorial que procura la conformación de Entidades Territoriales Indígenas (ETI) con gobierno y administración propia.	-----
Recursos Naturales	-Constitución Política dispone que el suelo, el subsuelo y todas sus riquezas son de dominio del Estado. No obstante, se busca generar capacidades en población indígena para la gestión de las TCO.	-Constitucionalmente el uso, administración y conservación de los recursos naturales renovables, que están territorios indígenas, les pertenece. -Leyes que respaldan el derecho a la consulta acerca planes de explotación de recursos en estas tierras.	-Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales incluye personal indígena especializado en recursos naturales para la definición de políticas y programas en esta materia.	-Leyes que reconocen que población indígena tiene prioridad en la explotación de zonas mineras ubicadas en sus comunidades. -Leyes que respaldan la consulta y participación de esta población cuando se explota los recursos de sus territorios.	-Legislación reconoce derecho de uso de recursos naturales que se encuentran en sus comunidades, con excepción de “áreas estratégicas”. -Ley General del Equilibrio Ecológico para definición de espacios aprovechados tradicionalmente.
Desarrollo de economías	-Proyecto de Participación y Aprendizaje para el Desarrollo de Pueblos Indígenas que apoya microempresas autogestionadas en artesanía, ecoturismo, etc.	-Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador que les proporciona mejor acceso a financiamientos en temas de tierra, agua, inversiones rurales públicas, entre otros.	-Comisión Paritaria de Tierras que fomenta la inclusión de líderes indígenas para diseñar políticas públicas y generar recursos económicos a partir del desarrollo agrícola.	-Planes de Vida de los Pueblos indígenas deben articularse con los Planes de Ordenamiento Territorial de Municipios de Departamentos.	-Programa de Impulso a Proyectos Sustentables en Zonas Indígenas que apoya uso de tecnología para uso de recursos naturales.

Fuentes: (Assies 2006; Zuñiga Navarro 2007)

*Los espacios en blanco sugieren que en la literatura revisada no se ha encontrado información respecto a estas dimensiones.

Como vemos, la tendencia principal en América Latina es al desarrollo de políticas que apuntan a proveer de pertinencia cultural de los diferentes servicios ofrecidos por los sectores del Estado. Así, Colombia, Ecuador, Bolivia, Guatemala y sobre todo México cuentan con una diversidad de iniciativas en el campo de la educación, salud y justicia que siguen esta línea. Donde sí se observa diferencias importantes es en cuanto a políticas referidas a poderes, territorio y recursos naturales, donde son pocos los países (Bolivia es uno de ellos) que han impulsado políticas de protección, reconocimiento y resguardo de tierras y territorios indígenas. Así también, solo algunas pocas iniciativas estatales apuntan hacia un real fomento de la autogestión de recursos naturales por parte de la población indígena (estos ejemplos se concentran en los casos de Ecuador, Colombia y nuevamente Bolivia).

III. LA INSTITUCIONALIDAD INTERCULTURAL EN EL PERÚ - ANTECEDENTES Y CONFIGURACIÓN ACTUAL

La discusión que se presenta a continuación es una mirada al desarrollo de la institucionalidad intercultural en el Perú desde la perspectiva de los propios funcionarios de Estado. Esta discusión se basa en una serie de entrevistas realizadas entre mayo y junio del 2012 con funcionarios de distintos sectores. Las entrevistas buscaron recoger información con respecto a las actividades y consideraciones de cada sector en temas de interculturalidad, así como sobre las percepciones de los funcionarios en relación a las dificultades que enfrenta el Estado en el desarrollo de la institucionalidad intercultural y los retos que enfrenta la actual rectoría. La información de las entrevistas se complementa, en algunos casos, con información proveniente de literatura relevante.

ANTECEDENTES Y CONFIGURACIÓN ACTUAL

La creación del Ministerio de Cultura y del Viceministerio de Interculturalidad en el año 2010, y la adscripción por fusión del Instituto Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA) a este Ministerio, constituye la más reciente etapa del desarrollo de la institucionalidad indígena en el Perú. Se trata de un recorrido largo y accidentado en el cual, según algunas investigaciones, el INDEPA, que debió asumir una función de liderazgo, fue casi totalmente inefectivo. En el 2006, Benavides y Callirgos(2006)reportan que

'hay muchas oficinas de los sectores vinculados al Estado que vienen desarrollando proyectos vinculados a las poblaciones andinas y amazónicas. (...)', pero 'los proyectos no saben de la existencia de otros similares en otros sectores...' y 'hay una dispersión importante de iniciativas.' (p. 28)

Un problema que ha dificultado el desarrollo de la institucionalidad intercultural ha sido la altísima discontinuidad en el ejercicio de la rectoría. Desde sus orígenes, la rectoría en materia de asuntos indígenas, y más recientemente en materia de interculturalidad, ha pasado de sector en sector. Ubicada en distintas instancias del Ministerio de Trabajo hasta fines de los años 80, pasando por el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano y la PCM, con instancias que incluyen el Instituto de Asuntos Indígenas, la CONAPA y el INDEPA, hasta llegar a su actual ubicación en el Ministerio de Cultura. Desde los años 90, en especial luego de la firma del Convenio 169 en 1997, se busca dejar de lado el asimilacionismo y el indigenismo de corte paternalista que predominaron durante la mayor parte del siglo XX para pasar a una perspectiva de interculturalidad (Abanto 2011). La rectoría ha pasado también de estar en manos de ministerios abocados a la gestión de recursos, varios de los cuales daban poco énfasis al tema intercultural, a un ministerio específicamente creado para la gestión cultural, lo cual podría ser indicativo de cómo el Estado se concibe los alcances de la interculturalidad.

En referencia a la accidentada trayectoria de la rectoría en materia de interculturalidad, un funcionario entrevistado señaló:

Entrevistado 1: Yo creo que... acá la verdad, primero [le ha faltado] poder político, salió de la PCM y pasó a ser del Ministerio de la Mujer por ejemplo. El Ministerio de la Mujer es un ministerio muy político. Era, porque todo ha cambiado (...). Entonces la parte de desarrollo sobre todo era el MIDIS de ahora, entonces la Ministra no tenía la capacidad para ver todo esto y a la vez de ocuparse del tema indígena al mismo nivel que otros temas más prioritarios. Entonces yo creo que el tema indígena estaba por su cuenta (...).

Según los diversos funcionarios entrevistados, las discontinuidades en el ejercicio de la rectoría se explican por la presencia tan solo nominal de la interculturalidad en la agenda política nacional, algo que, según varios entrevistados, cambia radicalmente con los trágicos sucesos de Bagua que impulsaron un avance significativo en el desarrollo de las normas y políticas relevantes, en especial en relación con la Ley de Consulta Previa. Los problemas en la rectoría se explicarían también por la difusa definición de roles, en particular entre el ejercicio de funciones de representación y la capacidad de gestión de los equipos que conformaron los entes rectores.

La creación del VM de Interculturalidad constituye un avance importante en cuanto a la prioridad que se da al tema en la agenda política nacional y hay coincidencia entre los distintos sectores en que al estar la rectoría en una instancia como ésta el tema

adquiere un mayor peso político y mayor capacidad para promover la transversalización de una mirada intercultural a todo el aparato del Estado. Este es tal vez el principal reto del VM de interculturalidad, pues el desarrollo de una perspectiva intercultural que atraviese todos los sectores y niveles de gobierno requiere de una transformación profunda de un Estado que, desde los niveles más altos hasta los más bajos, ha tendido hacia la institucionalización de prácticas de discriminación y no-reconocimiento.

Aunque en líneas generales la nueva rectoría constituye para la mayoría de entrevistados una oportunidad, otros resaltaron la importancia y necesidad de que el VM de Interculturalidad defina y, sobre todo, difunda los temas que le competen y las principales funciones que tiene y/o tendrá como ente rector de los asuntos indígenas. Si bien el VM de Interculturalidad parece tener ya definido su rol, durante las entrevistas se pudo notar que aún existe entre algunos sectores cierta confusión e incertidumbre al respecto:

Entrevistado 13: Hemos identificado [en el VM de interculturalidad] tres niveles, uno es el rol temático, otra cosa es el nivel de las cuestiones operativas. (...) en un nivel temático lo que hemos visto es cuáles son las tareas que una rectoría de interculturalidad tiene a su cargo; entonces deberíamos tener políticas específicas en áreas en las cuales existe evidentemente una necesidad de articulación intersectorial, entre niveles del gobierno. (...) el tema de tierras, el tema de educación, el tema de salud (...), ahí tú encuentras una entidad que defina los lineamientos generales del Estado en ese tema, de manera que toda la política de Estado maneje un concepto de, por ejemplo, pueblo indígena. (...) La segunda cosa que hay que hacer ahí es la coordinación. Es decir, tener un espacio permanente de intercambio entre el Estado y las poblaciones en este caso indígenas (...) Y el tercer nivel, es el problema étnico en el Perú. (...) En el Perú hay una grave situación de discriminación racial, étnica. Es un tema central de la agenda étnica, en discriminación. Que luego eso se trasluce en políticas del Estado y de la sociedad, ya sea privadas que afectan el desarrollo de grupos (...).

Entrevistado 9: (...) supongo que la orientación que asume el VM de interculturalidad tiene que estar asociada a si asume una rectoría de gestión, sin una gran gestión de recursos, que es difícil, porque creo que la rectoría fuerte está asociada a la asignación de recursos, o si se define como un órgano de gestión con respecto a temas que faciliten la coordinación intersectorial y la coordinación de programas con respecto a la interculturalidad (...). Sí, es una línea que ellos tienen que resolver, que no sabemos todavía.

Entrevistado 10: La verdad que no tenemos mayor contacto con el Ministerio que usted nos menciona que es el VM de interculturalidad. (...) esto que estamos haciendo es un grupo de trabajo sobre las necesidades de las comunidades indígenas.

GRADE: ¿Y esto lo lidera la misma PCM o el VM de Interculturalidad?

Entrevistado 10: No, lo está liderando la PCM. (...) la PCM ha tenido que asumir el liderazgo. (...) yo sé que nos convoca ahora PCM y ahí nos juntamos los sectores (...) pero no hemos tenido ningún mayor acercamiento inicial con el VM (...) no sé cuál sería su rol.

Políticas públicas en materia de interculturalidad

El siguiente cuadro detalla algunos de las principales líneas en las que, al menos a nivel formal, el Estado peruano ha venido trabajando en las políticas de interculturalidad.

Cuadro 4. Mecanismos de participación indígena y políticas públicas en materia de Interculturalidad en el Perú

Mecanismos de Participación	Políticas públicas	
	Servicios básicos	Poderes, territorio y recursos naturales
<p>1. <i>Espacios de participación en niveles del Estado:</i></p> <p>Los Gobiernos Regionales que tengan un número importante de población indígena deben incluir un mínimo de 15% de representantes de comunidades, según la Ley de Elecciones Regionales.</p> <p>2. <i>Consulta sobre políticas y programas</i></p> <p>Actualmente se cuenta con la Ley de Consulta Previa en la implementación de políticas públicas en el marco de la adscripción al Convenio 169.</p> <p>3. <i>Espacios donde participan exclusivamente de líderes indígenas:</i></p> <p>Se contó con La Conferencia Permanente de los Pueblos Indígenas (COPPIP), la cual se encargó de gestionar algunos lineamientos vigentes en materia de institucionalidad. Su principal logro fue también poder articular organizaciones indígenas andinas y amazónicas para la interlocución política con el Estado.</p>	<p>1. <i>Educación:</i></p> <p>El Ministerio de Educación cuenta con la Dirección de Educación Bilingüe Intercultural dirigida a estudiantes de nivel primaria de algunas escuelas ubicadas en comunidades indígenas.</p> <p>2. <i>Salud:</i></p> <p>El Instituto Nacional de Salud cuenta con el Centro de Salud Intercultural (CENSI) encargado de proponer políticas públicas, capacitar personal e investigar en esta materia.</p> <p>3. <i>Justicia:</i></p> <p>Se cuenta con el Programa de Comunidades Nativas de la Defensoría del Pueblo que da prioridad a la atención de los problemas de las comunidades indígenas en temas como territorio, recursos, naturales, acceso a educación, justicia y salud.</p>	<p>1. <i>Sobre titulación y resguardo de tierras:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> La titulación de las tierras de las comunidades indígenas está regulada por la ley de Comunidades Nativas y Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva. Se cuenta con el Programa de Defensoría de las Comunidades Nativas que atiende a las comunidades en temas vinculados con recursos naturales y tierras. Según la legislación, las comunidades indígenas pueden conformarse como personas jurídicas y sus tierras son reconocidas como propiedades imprescriptibles. Las tierras de los pueblos en aislamiento voluntario son resguardadas mediante la creación de Reservas de Tierras Especiales. <p>2. <i>Territorios:</i></p> <p>Se han establecido Reservas Comunales cuyos beneficiarios directos son las comunidades indígenas de distintos pueblos. Además, se cuenta con la Comisión Multisectorial que supervisa la integridad de los bosques de las comunidades indígenas.</p> <p>3. <i>Recursos Naturales:</i></p> <p>La Dirección de Asuntos Ambientales cuenta con programas de capacitación a jóvenes indígenas en temas de recursos hidrocarbúricos.</p>

Fuente: (Zuñiga Navarro 2007)

En febrero del 2012 el Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura organiza un Encuentro Intersectorial sobre Políticas Públicas para Pueblos Indígenas, que busca establecer un punto de partida para sus labores de liderazgo y coordinación al reunir a representantes de distintos sectores para informar acerca de las iniciativas que éstos vienen realizando.

Junto con la información proveniente de las entrevistas realizadas como parte del estudio, la información proveniente de dicho encuentro permite identificar las principales actividades realizadas por los distintos sectores en materia de interculturalidad. A continuación se plantea un agrupamiento de los distintos sectores según el grado de centralidad o complementariedad del tema intercultural en sus agendas. Los grupos propuestos se han establecido no solo a partir de una mirada formal a las políticas y programas que cada ministerio maneja en relación al tema intercultural o en relación con pueblos indígenas, sino también a partir del discurso encontrado en cada sector con respecto al tema intercultural. En relación a esto último encontramos una variación amplia, desde sectores que a nivel formal podrían tener una vinculación con los temas de interculturalidad, con instancias o programas relevantes, pero que en la práctica no manejan el tema (señalando, incluso de manera explícita, que el tema intercultural no es de su competencia), hasta sectores que, a la inversa, no tienen un rol formal explícito pero sí manejan un discurso articulado con respecto al tema intercultural. Si bien es claro que las visiones pueden variar según los funcionarios entrevistados, la propuesta de agrupamiento que se presenta a continuación se ha construido al contrastar la información de las entrevistas con lo recogido en el informe del Encuentro Intersectorial antes mencionado. En este sentido, los grupos identificados son:

Grupo 1 - Sectores para los cuales la interculturalidad es un tema central

Un primer grupo estaría conformado por el Ministerio de Educación (MINEDU), el Ministerio de Salud (MINSA) y el Ministerio de Cultura, para quienes las políticas de interculturalidad tienen actualmente un papel central. Adicionalmente, tanto el MINSA como el MINEDU tienen ciertas características particulares en su trayectoria y organización- vinculada con el abordaje de estos temas- que permiten pensar en ellos como sectores claves a ser tomados en cuenta por la rectoría actual. Respecto a su trayectoria, ambos ministerios cuentan con años de experiencia y, de cierta forma, han liderado y asumido anteriormente una suerte de rol de rectoría en cuanto al desarrollo una perspectiva intercultural; atravesando así - a nivel de conceptualización y de gestión de políticas- importantes transformaciones.

En cuanto a su organización, ambos ministerios cuentan con direcciones, instancias y/o oficinas especializadas en el tema; así como con programas y estrategias específicas de intervención. Así, el MINSA cuenta con el Centro Nacional de Salud Intercultural (CENSI), un órgano técnico y normativo de Instituto Nacional de Salud (INS) que tiene por objetivo proponer políticas, servicios, programas y temas de investigación en salud intercultural. Adicionalmente, se encuentra implementando la Política Sectorial de Salud Intercultural, construida con participación de las poblaciones indígenas, y la Estrategia Sanitaria Nacional de Salud de los Pueblos Indígenas. Por su lado, el MINEDU cuenta con la Dirección de Educación Intercultural Bilingüe la cual propone, diseña y norma la política nacional en estos temas. Actualmente, se encuentra implementando el Programa que lleva su mismo nombre y que prioriza la atención de la educación para grupos etno-lingüísticos diferentes del castellano (Encuentro Intersectorial sobre políticas públicas para pueblos indígenas, 2012).

Grupo 2 - Sectores para los que la interculturalidad es un tema complementario

Un segundo grupo estaría conformado por el Ministerio del Ambiente (MINAM), el Ministerio de Energía y Minas (MINEM), el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) y la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), quienes cuentan con estrategias y/o programas específicos dirigidos directamente a las poblaciones indígenas.

Así, el MINEM cuenta con una Dirección de Asuntos Sociales encargada, entre otras cosas, de tratar con comunidades indígenas afectadas por el desarrollo de programas energéticos y mineros. Esta oficina está implementado además los llamados “diálogos tripartitos”, estrategia que incluye la participación de comunidades indígenas, el sector privado y ciertas entidades del estado, y que busca promover una coordinación interinstitucional y un trabajo concertado en temas de desarrollo local, impacto social y compensaciones económicas por actividades vinculadas con hidrocarburos y gas (Encuentro Intersectorial sobre políticas públicas para pueblos indígenas, 2012).

Por su lado el MINAM, viene gestionando tres proyectos que afectan de manera directa a comunidades indígenas, dadas sus actividades económicas y/o ubicación geográfica: a) Proyecto de Promoción del Manejo Sostenible de la Tierra, b) Proyecto de Desarrollo Económico Sostenible y Gestión Estratégica de los Recursos Naturales y c) Proyecto de Gestión Sostenible de Áreas Protegidas y Bosques de la Sierra Norte del Perú. Así también, se ha propuesto algunas acciones estratégicas que buscan establecer la participación activa de la población indígena en los procesos de toma de

decisiones sobre la gestión ambiental, con la finalidad de que se vean beneficiados y de que asuman una posición más activa sobre estos temas. Una característica relevante del MINAM es su similitud con el MINCUL y en especial con el Viceministerio de Interculturalidad, en tanto ambas son instancias relativamente nuevas en el Ejecutivo y ambas tienen como objetivo el desarrollo de políticas transversales a todo el aparato estatal.

En cuanto al MRE, sus principales acciones se han dirigido a promover los derechos de las poblaciones indígenas en diferentes contextos y espacios internacionales; así por ejemplo, lideró el grupo de trabajo de Naciones Unidas para obtener la Declaración de Derecho de los Pueblos Indígenas. En este proceso, se han desarrollado 13 rondas de negociaciones hasta el 2011 y actualmente están pendientes por discutir algunos temas como, por ejemplo, el derecho a jurisdicción indígena, el derecho a libre determinación, el derecho a la autonomía y el autogobierno, entre otros (Encuentro Intersectorial sobre políticas públicas para pueblos indígenas, 2012).

En el caso de la PCM, sus principales acciones han sido dirigidas a generar estrategias que permitan el monitoreo y la facilitación de la resolución de conflictos sociales que han involucrado, en muchos de los casos, a población indígena.

Grupo 3 - Sectores que tienen una vinculación tangencial con temas de interculturalidad

Un tercer grupo estaría conformado por el Ministerio de Justicia (MINJU) y el Ministerio de Inclusión Social (MIDIS) para los cuales los temas de interculturalidad cumplen principalmente un rol de complementariedad; pues los programas, estrategias y acciones de cada sector involucran de manera indirecta a la población indígena y/o están dirigidas a la población en general o a un sector de la población que no es necesariamente la indígena. Así, el MIDIS viene liderando los siguientes programas: a) Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES), b) Programa Nacional de Apoyo Directo a los Mas Pobres (JUNTOS), c) WAWA WASI, d) Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65 (PENSION 65) y e) Programa CUNA+:

Por su lado, el MINJU viene aprobando algunas leyes y planes que buscan el mejoramiento y protección de los Derechos Humanos de poblaciones vulnerables, entre las cuales está la población indígena. Estas son: a) el Plan Nacional de Derechos Humanos, b) la ley del Servicio de Defensa Pública y c) la ley de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Encuentro Intersectorial sobre políticas públicas para pueblos indígenas, 2012).

Grupo 4 - Sectores con poca o ninguna relación con los temas de interculturalidad

Finalmente, el cuarto grupo está conformado por el Ministerio de Trabajo (MTPE), el Ministerio de la Producción (MINPRODUCE) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). En estos sectores, tal como lo reportaron durante las entrevistas, los temas de interculturalidad no están presentes en sus agendas y decisiones -a pesar que en algunos casos sus actividades tienen alcance sobre algunas comunidades indígenas- y/o no se cuenta con una línea de trabajo previa con esta población. Es preciso mencionar que el MEF no tiene actuación en estos temas debido a que su competencia se restringe a la supervisión de procesos y resultados económicos. Otros ministerios que se podrían sumar a este grupo son Comercio Exterior y Turismo, Transportes y Comunicaciones, Vivienda, Construcción y Saneamiento, y Agricultura. Si bien no se logró conseguir entrevistas con representantes de estos sectores, algunos de ellos respondieron a las solicitudes de entrevista señalando que ellos no ven esos temas, mientras que en otros simplemente no se obtuvo respuesta, lo cual puede ser tomado también como una indicación de su relación con los temas de interculturalidad.

Normas y perspectivas actuales sobre interculturalidad

El desarrollo de la institucionalidad intercultural es un reto especialmente complejo pues supone la definición de una perspectiva clara sobre el tema en un contexto donde, incluso a nivel de las normas internacionales, que es donde más se ha avanzado, hay perspectivas divergentes.

Así, en un primer nivel, algunos funcionarios mencionaron que la adscripción del Perú al Convenio 169 se dio como respuesta a una presión internacional y social, en un contexto en el que aún no se tenía mucha claridad sobre sus alcances; mientras que otros manifestaron que fue una respuesta del Estado - aunque inicial- consensuada y planificada, que buscó hacer frente una demanda histórica de la población indígena.

Entrevistado 6: (...) a partir de la presión internacional, la legislación internacional de protección en temas de interculturalidad. (...) el 169 es definitorio, pero antes que eso, (...) hay una presión claramente, desde el lado de los derechos humanos, pero por el otro lado, yo creo que comienza a haber una demanda de las propias poblaciones por esos temas. Entonces los conflictos sociales que estamos viviendo hoy día expresan con claridad el problema de la interculturalidad (...) Comienza a haber una reacción de la propia población con culturas originarias distintas (...) por el reconocimiento y defensa de sus formas de ver la vida que comienzan a manifestarse violentamente.

Entrevistado 1: (...) por eso hay solo 22 países que han ratificado el 169 y casi todos

somos los latinoamericanos y unos 3 de otras zonas. (...) es súper complicado, creo que si se veía venir esto [conflictos sociales] en el 95, no se hubiera ratificado.

Entrevistado 8: Pero no es así, es falta de una valoración de qué se había hecho y se ha hecho en el país. En la década del 70 los movimientos indígenas y de comunidades fueron bastante fuertes. Una lucha por la tierra que terminó conquistando derechos que hasta la fecha son conquistas históricas. El derecho a la tierra, el derecho a ser considerado como pueblo. En la década del 70 es que empieza a trabajarse el tema indígena. En el 80 se aprueban 2 leyes. La ley de comunidades campesinas y la ley de comunidades indígenas amazónicas, son 2 leyes que a la fecha todavía tienen vigencia. La constitución de la república le da, le refuerza el rol de las comunidades indígenas, la del 93 la reduce, (...) Se concretaron en leyes, en normas constitucionales, en derechos que se fueron reforzando y que evidenciaban que el Estado iba a cambiarlo paulatinamente. La ley, la firma del convenio 169 no da inicio a una demanda de los pueblos, más bien registra y valida una demanda que venía de atrás.

En un segundo nivel, según mencionó un funcionario especialista en el tema, en los convenios internacionales no hay claridad sobre el tema de autodeterminación, que es un tema crucial para toda la problemática intercultural.

Entrevistado 3: (...)lo que está en juego más a largo plazo es cómo entendemos la noción de autodeterminación de los pueblos que es aún muy mal manejada (...) como le digo, es algo nuevo incluso a nivel internacional y tan conflictivo que cuando se aprobó la 169 de la OIT este punto de la autodeterminación lo sacaron y entró al convenio sin eso. (...) Cuando uno lo analiza se da cuenta que le falta base y más bien sí está el asunto mejor planteado en la resolución de la asamblea general de la ONU sobre los pueblos indígenas, ahí sí ellos dicen expresamente que todo lo que van a decir se basa en el principio de autodeterminación de los pueblos que no da derecho a la secesión o formación de un nuevo Estado. (...) el derecho de consulta, que en mi opinión su reglamentación no corresponde exactamente al principio de la autodeterminación.

GRADE: ¿Por qué?

Entrevistado 3: No corresponde porque no parte de eso, porque el 169 no parte de eso, porque en mi opinión hay una deficiente lectura del 169 (...). Todo lo que es la temática de los pueblos indígenas está hoy en día bajo cuatro perspectivas complementarias que están en proceso: la del 169, la de la asamblea general de la ONU, la de la Corte Interamericana de derechos humanos. Si usted ve las sentencias de la Corte Interamericana se basan en otras cosas en su origen en relación a pueblos indígenas y no en el 169, después se han encontrado pero su planteamiento es otro y es mucho más exigente que el simple derecho de consulta. ¿Y si yo te consulto y no estoy de acuerdo y soy Estado al final te impongo? Eso es lo que tenemos en el reglamento. Pero si tú vas a la Corte, eso no dice en la Corte, no en todo los casos pero en algunos casos, creo que hay una deficiente lectura, una comprensión inadecuada. Y la cuarta vía que entra al tema de los pueblos indígenas, es lo que tiene que ver con los órganos de la ONU especializados en derechos humanos. Tú ves ahí que hay un órgano que está resolviendo temáticas sobre los indígenas desde los derechos civiles y políticos, discriminación racial o de procesos económicos y sociales y tienes cosas bien interesantes sobre pueblos, sub-minorías que llaman europeas. Entonces son varias fuentes a tener cuenta (...).

Para las Naciones Unidas, por ejemplo, la autodeterminación es un derecho consagrado, pero este tema no se contempla en el Convenio 169 de la OIT que es el que tiene un peso real sobre los Estados firmantes. La definición de los límites entre autodeterminación y soberanía es fundamental pues es ahí donde se pone en juego el posible paso de políticas de reconocimiento a políticas de redistribución de recursos y

capacidades, o los límites entre ambas. Así también, como varios funcionarios señalan, esta delimitación, y por tanto el avance de sus definiciones, podría tener un alcance importante tanto para evitar futuros conflictos sociales en el país, como para incrementar - o no- los niveles de institucionalidad indígena del Estado peruano.

Entrevistado 1: (...) el caso es que cuando dicen, como los matsés del Perú con los matsés de Brasil, dicen "somos una sola nación y vamos a formar nuestro propio país, no queremos que nadie se meta en nuestro territorio" entonces ya comienzan a hablar de soberanía. Ese es el problema y ya nos ha pasado con Ecuador hace 8 años (...) Entonces, hay mucho de ese temor que termine en conflictos, ahora se está negociando un tercer instrumento que es la declaración de la OEA sobre pueblos indígenas. Ésta quiere ir más allá de la otra, pero ahora los países hemos agarrado la lupa porque ya sabemos cómo viene la cosa.

Entrevistado 2: Entonces algo que no sucede en el Perú, pero que sucede por ejemplo en Colombia, es que en Colombia existen los resguardos indígenas (...) reciben presupuesto público. (...) Porque tienes mayores recursos, que te van a generar una nueva dinámica (...) son utilizados para comprar más tierras, o para mejorar sus servicios básicos, para contratar docentes (...) tú dependes del Ministerio de Educación, porque esto no es un autogobierno [una soberanía], no es que estés formando otro Estado, no es lo mismo (...). Entonces eso marca de alguna u otra manera un nivel de institucionalidad indígena diferente.

Según señalan algunos funcionarios es justamente en la definición de estos conceptos donde es preciso que la rectoría actual ponga énfasis. Se trata de un reto complejo, pues como veremos, las posiciones suelen estar polarizadas y oscilan entre aquéllas perspectivas que, como se ve en la cita anterior, ven en la autodeterminación un camino hacia el secesionismo y aquéllas que la consideran fundamental para una democratización real del Estado.

Entrevistado 13: Entonces la autodeterminación, yo creo que es un valor central de una sociedad, de toda sociedad democrática, que los ciudadanos tengan la capacidad individualmente o en conjunto de tener una esfera de decisión. En la cual el Estado u otros actores tengan límites para intervenir. (...) Eso es absolutamente lógico, es lo que a cualquier ciudadano se le da por derecho. Tú decides qué cosa hacer, qué haces con tu vida. Pero claro, el tema está también en que eso implica un conjunto de obligaciones y ahí está el punto.

El riesgo es, en un caso, que se termine generando una noción de interculturalidad meramente cosmética, y en el otro, que se termine limitando la soberanía del Estado al punto de hacer inviable un proyecto de desarrollo nacional. Entre estos extremos existen también posibilidades menos radicales de generar una interculturalidad realmente transformativa pero viable.

Haciendo eco de estos debates, Appadurai (1996) señala que 'la característica central de la cultura global hoy en día es que igualdad y diferencia... se canibalizan la una a la otra'. Frente a esto sin embargo, hay posturas que ven en la tensión entre igualdad y

diferencia la posibilidad de una relación más dialéctica, de fertilización mutua (Muehlebach 2003). Es hacia esto último a donde la rectoría actual se debería orientar.

Retos de la coordinación multisectorial - diversidad de perspectivas y posibilidades de diálogo

Entre los propios funcionarios de los distintos sectores existen miradas muy distintas sobre la perspectiva de interculturalidad que debería asumir el Estado peruano. Las posiciones, como se observa en las siguientes citas, van desde las más instrumentalistas, que buscan "conocer para luego convencer", hasta aquéllas más transformadoras, que sostienen que la interculturalidad no es un proceso unidireccional, sino que requiere una transformación de toda la ciudadanía. Hay quienes entienden que las políticas de salud o educación intercultural, por ejemplo, son solo medios para llevar una perspectiva occidental, de corte universalista, a las poblaciones indígenas, y quienes ven en estas políticas una oportunidad para un acercamiento real, más transformativo, entre esas formas de conocimiento y el conocimiento tradicional de las comunidades indígenas.

GRADE: ¿Cómo ha ido cambiando la aproximación al tema interculturalidad desde que el Estado asume esta tarea?

Entrevistado 4: (...) Hay algunos avances, por ejemplo el tema que existen las brigadas de atención pueblos dispersos y aislados (...), pero que no ha sido la perspectiva central de que estos no son pueblos dispersos y aislados pero que no son occidentales que viven en montañas con arenita, sino son pueblos indígenas que tienen otra lengua, otra cultura, otra forma de ver las cosas y que están aislados por otros temas histórico-sociales, entonces este énfasis debió haber sido a que traigan equipos dedicados al aspecto intercultural (...) en realidad no se dio una mayor preparación [a los médicos que fueron a estas a estas zonas], era como dar la misma atención que se da en cualquier lado solo que en forma móvil (...). El motivo subyacente a todas estas iniciativas que han tenido mucha visibilidad es en realidad el aumentar la cobertura, pero una cobertura vista todavía desde el punto de vista occidental: "quiero que más personas se atiendan en nuestros centros para dar a luz, entonces haré parto vertical, pondré mantas, haré algunas cosas".

Entrevistado 7: El otro tema es que, si bien son poblaciones que son pueblos, obviamente los pueblos tienen derecho a relacionarse, a contactarse y por lo tanto el tema de la conectividad, o el tema de darle servicios (...) no es que el Estado vaya e imponga, sino que hay que reconocer esa condición, esas características y ver de qué manera podemos brindarle una atención (...). Tenemos ahorita todo un tema con la carretera que van a hacer con el tema del Purús. Entonces ahí van a haber comunidades nativas que van a ser afectadas; no digamos afectadas, sino que van a tener digamos, este tipo de intervención. Habría que hacerles entender cuáles son los beneficios, habría que explicarles a estas personas qué tipo de beneficios se van a dar y que no se de lo

que se ha venido dando. Que cuando uno quiere negociar con pueblos nativos terminas dando pues, otro tipo de cosas y al final terminas degenerando un poco el medio para que tú puedas lograr un consenso. El tema es cómo yo desarrollo una estrategia que me permita entender los beneficios.

Entrevistado 4: (...) nosotros coincidimos claramente que la interculturalidad es un proceso en el cual coexisten culturas médicas distintas, en el término de salud específicamente, y estas culturas deben articularse porque ambas responden a distintas necesidades que son propias de nuestra diversidad cultural (...) articulación significa que yo reconozco la presencia de otro sistema que regula los problemas de salud a su modo y yo tengo mi propio sistema de salud que resuelve sus problemas a su modo, como todo sistema cada uno de ellos tiene sus agentes terapéuticos, su personal sanador y su forma de resolver. Si nosotros queremos integrar, es decir que tomamos lo que nos podría ser útil del otro sistema incorporamos acá y damos una sola atención. Nosotros creemos que no debe ser así, por ejemplo, aterrizando en cosas concretas si hay parteras tradicionales no hay que capacitarlas para que practiquen la obstetricia occidental o sean ayudantes de las obstetras. Debemos dejar y respetarlas que son obstetras o parteras tradicionales que trabajan en su tema y lo que hacen es articular. Si la persona acude a la partera tradicional, la partera tradicional hace el informe de que está atendiendo a tal persona y en el caso de que tenga un problema que necesita atención pues que lo derive acá y viceversa (...).

Estas divergencias con frecuencia se dan al interior de un mismo sector, muchas veces como reflejo de la orientación profesional de los distintos funcionarios y puede notarse también una suerte de división entre aquellos sectores vinculados con temas productivos y gestión de recursos naturales, donde las perspectivas son más críticas con respecto a los límites de la interculturalidad, y aquellos sectores sociales en los cuales las políticas de interculturalidad se concentran casi exclusivamente en el reconocimiento de la diversidad cultural y la consiguiente adaptación de las prácticas – de educación, salud, etc.- a la particularidad cultural de los pueblos indígenas.

Entrevistado 12: Por eso le digo, creo que está muy bien, pero tampoco se trata de crear una especie de bastión pro-indígena, que es lo que yo he visto en el sentido de que se consigue gente muy preparada, pero todos bajo la perspectiva pro-indígena y lo único que eso hace es crear reacción contraria al interior del mismo Estado. Entonces en vez de generar una unión, generas una polarización (...) cuando una funcionaria por bien intencionada que sea, pero que ha tenido un recorrido más internacional y se pone a pontificar en temas indígenas y decir que la cuestión extractiva no, a gente que a su vez solamente conoce la norma extractiva y poco le importa por desconocimiento o por indiferencia el tema indígena (...) es un diálogo entre sordos. (...) hay profesionales que no les interesa lo social, que tienen una posición técnica (...).

Sobre este tema, algunos funcionarios entrevistados destacaron la relevancia de que VM de interculturalidad cuente con un equipo de profesionales lo suficientemente capacitados como para asumir una postura clara y articulada respecto a los temas de interculturalidad, pero que a la vez tengan una mirada amplia e integradora que implique un conocimiento técnico básico tanto de los temas sociales como de los

temas extractivos y de inversión, que les permita lidiar con la problemática específica de cada sector. Esto con la finalidad de evitar posibles divergencias o divisiones al interior del mismo sector, como se mostró en la cita anterior.

Entrevistado 11: Eso quiere decir que [la rectoría] tiene que tener gente preparada, formada, que también conozca de los sectores, porque por meter una persona que solamente conoce el tema indígena, y no conoce la parte extractiva, yo creo que no sirve de nada. (...) yo no creo que pueda haber uno con el eje de antropólogos, sociólogos, o profesionales afines que no han tenido ni siquiera algún tipo de experiencia en los otros ámbitos. Yo creo que tiene que ser gente que viene trabajando cierta sensibilidad o conocimiento también para saber de qué se trata (...).

La disyuntiva aquí parece ser entre lo que algunos autores describen como una interculturalidad liberal o administrada y una interculturalidad transformativa (Hale 2002). El riesgo de lo primero, como algunos funcionarios señalan, es que la interculturalidad se termine convirtiendo en una cuestión cosmética, de exaltación de la diferencia y la diversidad, pero sin que esto conlleve un cambio real en la ciudadanía, en las relaciones entre el Estado y los ciudadanos y en las desigualdades predominantes entre distintos grupos de la sociedad.

Entrevistado 13: [Es importante] evitar a toda costa que el tema de lo intercultural caiga en una suerte de estereotipos, evitar que el estereotipo gane al tema de interculturalidad (...) hay que evitar que lo intercultural se convierta en una suerte de proceso de denuncia permanente de la falta de visión intercultural, sino con un refuerzo positivo, por reconocer qué cosa es, cuál es el modelo de relación intercultural que queremos.

El riesgo inverso, el de una interculturalidad más transformativa, estaría en no poder contener las fronteras entre una ciudadanía más autónoma y un Estado soberano, por ejemplo en el control y aprovechamiento de recursos estratégicos.

Entrevistado 13: (...) para adelante [las poblaciones indígenas] han ido accediendo a un conjunto de reconocimientos formales, por ejemplo del tema del derecho a la tierra, de propiedad comunal, (...) pero de ahí a que se ponga en cuestión la unidad del Estado, la soberanía, ahí creo que ese es el límite real. (...) El problema es cuando ese espacio, en algunos casos abiertamente, es un desafío a la capacidad del Estado sobre el conjunto de su población y territorio. Ahí está el límite real. (...)

Entrevistado 7: Una cosa que no podemos negar, es que los recursos naturales son de todos. Y hay que aprovecharlos pero hay que saber en qué momentos y cómo hay que aprovecharlos. Hace poco estuve en Bolivia... una persona que allá exponía el debate decía "durante más de 300 años hemos vivido de Potosí", y acaso alguien de Potosí se ha beneficiado de eso, ¿o acaso no somos todos los bolivianos?". Es cierto, Potosí no es de Potosí, es de todos. El tema es cómo yo hago que ese beneficio llegue a todos. Ese es un poco el reto al cual el Estado tiene que enfrentar.

Con relación a este punto algunos funcionarios señalan que si bien la aprobación de la Ley de Consulta Previa constituye un avance importante, existe también el riesgo de que el debate público se polarice entre, la consulta, por un lado y el crecimiento económico por otro, un riesgo que, nuevamente expresa las tensiones entre reconocimiento/redistribución y entre una interculturalidad administrada o transformativa.

Entrevistado 1: El tema indígena era un tema visible porque no era un tema de conflicto en la década de los 90s, estábamos metidos en el tema del terrorismo, superinflación y toda la historia. (...) Entonces cuando se suscribe este convenio [169] no era un 'issue' porque nadie había pensando en la posibilidad de consultar, no era una relación tensa ni conflictiva porque se hablaba de las inversiones, de la promoción de inversiones, pero todavía no venían... pero cuando surge el tema de las inversiones y todo, porque este es todo el problema, versus los derechos de las poblaciones indígenas en lo que se refiere al problema de la consulta, porque creo yo que acá hay dos problemas nacionales que se enfrentan: uno es el problema de la consulta y otro es el problema del desarrollo económico y en ambos hemos estado en falta (...).

Otros puntos importantes sobre los cuales es necesario contar con una mayor claridad conceptual son la definición de qué es una comunidad indígena y quién califica de qué, sobre todo en un contexto en el que, para algunos, el calificativo de indígena puede empezar a generar una suerte de 'renta de identidad' (Albert 1997; Assies, Van der Haar, and Hoekema 2002), pues permitiría acceder a determinados beneficios.

Entrevistado 2: Sí. Yo creo que ese es el próximo conflicto, es decir los pueblos indígenas nuevos que van a aparecer de la nada, eso van a ser los conflictos. Pero bueno el Estado no va tener otra que poner una raya. Porque claro, es como si, dijéramos, "ah ya en tal zona vive un pueblo indígena inca".

Entrevistado 12: (...) Entonces yo no sé hasta qué punto sea, también de parte de la población una mirada de "ok, este [la identidad indígena] es el recurso político para obtener beneficios que no podemos obtener de otra manera". (...) termina generando un mecanismo que hace que muchas personas accedan a un beneficio para el cual no fue pensando. Como el tema del reconcomiendo de la propiedad en uso de la tierra y eso obviamente ha degenerado. (...) muchas comunidades campesinas apelan a su derecho para traficar tierras.(...) o muchos colonos se hacen pasar por nativos para talar el bosque o para hacer minería ilegal (...).

Un problema inverso, resaltado en las discusiones recientes en torno a la creación de la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios es que se reifique o se esencialice ciertas características de las poblaciones indígenas, algunas de ellas inventadas (por ejemplo a través de la creación de categorías como las de 'pueblo quechua'), que podrían llevar a la exclusión de ciertos grupos por no contar con características específicas como hablar una lengua nativa (ver Laureano del Castillo 2012).

Un último tema, que es particularmente difícil en el actual contexto de conflictos sociales y que se cruza con el de la identificación de las poblaciones indígenas es el del ordenamiento territorial, donde surgen preguntas importantes con respecto a la relación entre comunidades y territorio. Aquí las perspectivas varían y nuevamente el eje de discusión es aquél entre autodeterminación de los pueblos y soberanía del Estado en el control del territorio y los recursos estratégicos.

Entrevistado 7: (...) un tema a trabajar y un tema que es muy importante en tratar de apoyar el Ministerio de Cultura, es ayudarlos a identificar y conocer quiénes son las personas que tienen esta condición [indígena]. Más allá del tema de la condición legal. (...) porque se entiende por pueblo indígena a las personas que forman parte de una comunidad campesina o nativa y no es así. El tema del régimen de comunidades campesinas y nativas se hizo por un tema de la propiedad, es para uso del suelo. En cambio del tema de ser nativo, originario... o sea yo puedo ser nativo y puedo estar en Sepagua y puedo estar en Lima, y sigo siendo nativo, es mi autodeterminación a querer mantener mi idioma, mis vínculos y toda una serie de cosas. Pero obviamente dentro del concepto que se desarrolla en el marco de la consulta previa, para esos efectos de la consulta previa, a parte del tema de la identidad está el tema del territorio.

GRADE: Claro, lo que está diciendo, es que hay una identificación entre nativo y territorio que no necesariamente se da...

Entrevistado 7: Así es. Y es un tema que hay que tenerlo muy claro (...)pero ya para efectos mismos de lo que es identificar un pueblo nativo, o un pueblo que tiene esa condición, no solamente basta con el tema de la autodeterminación sino el tema del territorio, que yo creo que es lo más importante. Y para ellos hay que establecer cuál es el nivel de relación que existe entre el territorio y estas personas [indígenas]. No hay, ningún parámetro, técnico, o legal que determine esa situación o condición. (...) esta área que tiene que ver con el ordenamiento territorial, que es básicamente caracterizar el terreno y los actores que están en él. Uno de éstos puede ser las comunidades nativas porque tienen una dinámica, ¿no? (...) Ahora, cuál es digamos, la relación entre este tema, o sea, nosotros de otra manera evaluamos cómo una actividad económica que puede ser por ejemplo, el uso del bosque o de repente el uso de los animales para alimentarse o para subsistir, o para desarrollarse se hace bajo una condición que es totalmente sostenible, sustentable o se hace dentro de ese sentido de pertenencia que hay con el territorio, porque forman parte de un territorio. Pero otra cosa es cuando haces un conflicto en el uso y vienes e identificas que no es una costumbre ancestral, originaria, nativa. (...) la autodeterminación es una herramienta de doble filo.

En las entrevistas con funcionarios de los distintos sectores surgen también algunas recomendaciones específicas en cuanto a la forma de avanzar hacia esa visión compartida. Algunos ministerios, por ejemplo, cuestionaron la tendencia de la rectoría anterior a elaborar planes ambiciosos pero que estaban muy desconectados de lo que los distintos sectores vienen haciendo, por un lado, y por otro, de las capacidades reales (en términos de competencias y de recursos) para poner en práctica determinadas políticas. Sobre todo aquellos sectores que más larga historia tienen con respecto al desarrollo de políticas de interculturalidad, llamaron la atención acerca de la necesidad de establecer formas de diálogo más horizontales, que permitan generar lineamientos que puedan ser realmente compartidos y apropiados por los distintos ministerios, así como evitar la superposición de roles y actividades.

Entrevistado 4: (...) entonces el hecho de que un sector haga un plan en el cual dispone lo que debe hacer otro sector, termina siendo simplemente un ejercicio, un esfuerzo retórico para tratar de que lo que yo he hecho parezca que es lo que ellos quieren que haga y suele suceder (...). Entonces con el viceministerio de interculturalidad con el cual estamos trabajando estrechamente (...) esa ha sido mi sugerencia en todo momento, que eviten cometer el mismo error, porque no es que uno lo cometa conscientemente, sino que se va deslizando a eso de tratar de hacer planes solos, es necesario formar equipos técnicos para hacer cosas consensuadas para que se incorporen directamente a los planes de cada ministerio y no hacer cosas que desde un escritorio hago lo que debiera hacer pero no sé ni cómo, hay que partir de la realidad (...).

Cabe precisar que, sobre este tema, el funcionario entrevistado del VM de interculturalidad manifestó tener claridad sobre la importancia de que la rectoría se trace, como estrategia inicial, metas concretas y realistas que contribuyan a una mejor transversalización de la interculturalidad en los distintos sectores. Esto con la finalidad de evitar que el tema de la transversalización se termine convirtiendo en lineamientos políticos sin un alcance real en la gestión de políticas:

Entrevistado 13: (...) Un segundo obstáculo tiene que ver (...) con cómo las estructuras de decisión son muy sectoriales, casi no hay estructuras de transversalización en el estado peruano. Cualquier cosa que sea transversal corre muchos riesgos. Uno de los principales es que se convierta en un conjunto de lineamientos formales que en realidad en la práctica nadie sigue. Porque todos tienen sus prioridades sectoriales, (...) la única forma de resolver ese problema es definir metas muy modestas, no una gran cantidad de cosas. 2 ó 4 cosas puntuales, y que sean relativamente atractivas para los sectores. (...) Es iluso pensar que una propuesta del tema de intercultural que atraviese todos los asuntos del Estado sea una cosa real (...).

Los retos de la institucionalidad intercultural en un contexto descentralizado

Los problemas se agudizan cuando se considera la transversalización de la perspectiva intercultural a los distintos niveles de gobierno. Según reportan diversos funcionarios, el proceso de regionalización parece haber reproducido en un nivel inferior muchos de los problemas del centralismo nacional, pues los gobiernos regionales tienden a responder a las demandas de su electorado urbano, dejando de lado el desarrollo de políticas interculturales capaces de acercar el Estado a las poblaciones indígenas, con frecuencia ubicadas en zonas rurales y con menor peso político. han dejado el tema de lado o lo han abordado desde sus propias perspectivas.

Entrevistado 12: (...) los gobiernos regionales son un remedo de lo que es el gobierno central. Los gobiernos regionales están apartados de las necesidades y de las exigencias que tienen las comunidades nativas, se centran en la capital. (...) también hay otros casos de gobiernos regionales, es decir, hay un centralismo, la ciudad es lo prioritario, lo preponderante. De ahí que dado alto grado de pobreza y alto grado de dispersión que tienen las comunidades nativas, están desatendidas, más con esto que es la descentralización, que se han delegado toda una serie de funciones a nivel de lo que es salud, educación etc. Entonces, digamos que los conflictos surgen y siempre terminan

rebotando al Estado central y los gobiernos regionales hacen poco. Si bien son los que están llamados a atender, el conflicto en primera instancia (...) no saben [el gobierno regional] cómo viven, ignoran qué lenguas se hablan, no saben cuáles son sus costumbres, y están a solamente kilómetros.

Entrevistado 4: Depende del gobierno regional, es muy variable. Las potestades de los gobiernos regionales son muy amplias, en realidad pueden hacer lo que quieran, por consiguiente depende de la voluntad política en un gobierno específico. Hemos tenido con los gobiernos de Ucayali muy buena relación en cierto momento porque había una voluntad política de trabajar el tema de salud indígena, el gobierno regional de Loreto tiene en estos momentos tenemos muy buena relación con el dirección regional de salud, pero al gobierno regional no le interesa el pueblo indígena entonces se ve limitado. En general avanzamos por donde se puede avanzar y por donde no se puede avanzar esperamos hasta que cambie el gobierno y ahí veremos si podemos avanzar. Existe una gran necesidad en las zonas donde están los indígenas en general pero esta necesidad no es sentida por los gobiernos regionales (...)

Entrevistado 6: Depende de cada región. En algunas es fantástico [la relación entre gobierno regional y central], hay diferente coordinación, compromiso y ganas. Y con otras es un infierno, porque no avanzamos, retrocedemos. (...) yo creo en la descentralización, pero también debería haber como exigencias legales, bajo su responsabilidad, política y administrativa. Y si no haces estas cosas, tendrás un juicio. No sé hay que inventar algo, para que la gente cumpla sus funciones, porque si no. Por ejemplo, en el mes de enero dimos una disposición ministerial por la cual todas las UGEles del país tenían que censar a sus escuelas interculturales públicas, con una serie de criterios, con una resolución de la Dirección de Educación regional. El plazo se vencía el 18, 17 de mayo. Estamos 31 y tenemos 53 UGEles que ya nos mandaron la información y 156 que no han mandado.

GRADE: ¿Y no tienen cómo ejercer presión?

Entrevistado 6: No. (...) hemos hecho una descentralización, antes teníamos un problema el Ministerio de Educación, ahora tenemos 26 problemas, 25 regiones más el Ministerio de Educación. (...) porque se han cerrado los candados, como decía un director de la red rural, "antes por lo menos si tenías un amigo en el Ministerio te abría las puertas". Ahora ni la ministra. Entonces, sí descentralización, pero cómo, con qué compromiso, con qué obligación.

Otros funcionarios, sin embargo, señalaron que el problema no se origina en las regiones, sino en la cultura y estructura organizacional del Estado, que ofrece pocas oportunidades, para que las regiones puedan tener una real participación en los debates y decisiones que involucran a la población indígena que forma parte de sus territorios. Así también, los entrevistados refieren que esta situación se complejiza aun más con la falta de lineamientos claros del gobierno central con respecto a cómo abordar la interculturalidad, ante lo cual los gobiernos regionales o bien han dejado el tema de lado o lo han abordado desde sus propias perspectivas.

Entrevistado 13: (...) Bueno, hay gobiernos regionales que han impulsado algunas iniciativas vinculadas a pueblos indígenas (...) pero, digamos yo no en veo las regiones, per se, un problema. (...) hay ahí una debilidad que no deriva en las personas que están a cargo de este gobierno, sino del diseño que se ha seguido, que ha generado una estructura muy fragmentada (...). Entonces 25 departamentos que se convierten en regiones son un poquito exagerados para una estructura como la nuestra. Por lo tanto, (...), se convierten en actores más débiles para discutir algunos temas, su capacidad de influir en esos espacios territoriales que están vinculados a culturas como la indígena, se pierde. (...) no es fácil pensar en la plataforma regional

como la plataforma adecuada para discutir algunos, o enfrentar problemas que se tienen en territorios con pueblos indígenas. (...) Más bien lo que pedíamos al Estado eran líneas, había una falta de capacidad del Estado de dar líneas. No es que el Estado dijera: "Hay que hacer esto", y los actores se movían hacia otros lados, no, es que el Estado no tenía capacidad de hacer, de convencer y lo que ha originado es una dinámica en la que ante su ausencia cada uno va por su lado (...)

Lo que resulta claro es que el desarrollo de la institucionalidad intercultural en un contexto descentralizado plantea retos adicionales para la generación de una visión compartida y que la rectoría actual deberá tomar en cuenta.

INTERCULTURALIDAD Y GESTIÓN PÚBLICA

Más allá de los debates conceptuales y en torno a cómo generar una mirada compartida entre los distintos sectores y niveles de gobierno, hay un nivel más concreto en el que estas cuestiones entran a tallar, que es el de la gestión o puesta en práctica de las políticas de interculturalidad. Como señala una funcionaria entrevistada lo que las poblaciones indígenas demandan es 'más Estado'.

Entrevistado 2: No sé, yo creo que ahorita en el Perú estamos un poquito lejanos de ese tema [de la autodeterminación], de que pueda establecerse como autonomías administrativas (...) o sea nuestras comunidades quieren el apoyo del municipio, quieren que haya más proyectos, quieren que el ministro llegue, o sea no es que no quieran al Estado, quieren más Estado.

GRADE: Entonces es un tema que va, no solamente por el lado de las concepciones que maneja el Estado, sino por las propias concepciones que tienen las comunidades indígenas de lo que necesitan y quién se los debería resolver.

Entrevistado 2: Sí, claro.

Entrevistado 10: Sí, sí hay demanda. Mira, hay demanda de las comunidades campesinas, hay demandas de los pueblos indígenas originarios. (...) qué se va a hacer en sus comunidades, que ellos miran que en otros sitios se hacen, en nuestro caso, obras, proyectos, y que ellos no tienen nada, que nunca han llegado los programas por ahí. (...) sí hay reclamos.

Aquí la opinión de los funcionarios entrevistados coincide en que los dos temas principales en los que se debe trabajar son el desarrollo de sistemas de información que faciliten el desarrollo y gestión de políticas de interculturalidad, y la formación de funcionarios públicos, en especial de aquellos que tienen contacto directo con la población indígena –lo que Lipsky (2010) describe como la 'burocracia del nivel de la calle'–, es decir, los docentes, personal de salud, del poder judicial, etc.

Adicionalmente a estos dos temas centrales, se mencionó, aunque en menor medida, la importancia de que el VM de interculturalidad cuente con un presupuesto que le

permita asegurar la disponibilidad de recursos básicos para su gestión y la continuidad de las políticas en materia de interculturalidad.

Sistemas de información y coordinación

En relación con lo primero, se ha dado un paso importante, de particular relevancia para la aplicación de la Ley de Consulta Previa, con la creación de la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios, la cual, si bien es un instrumento abierto y en construcción, ha sido ya objeto de críticas y debates que apuntan a las dificultades de definir y operacionalizar la identidad de los pueblos indígenas.

Entrevistado 13: Es algo que iniciamos en el primer semestre, un inventario de las políticas públicas en el caso indígena (...) luego, el siguiente paso, (...) es un sistema de información sobre los pueblos indígenas en el Perú. (...) donde cada política tiene información básica de cada uno de ellos. Información sobre lenguas, datos del Estado, lo que hace el Estado en esos pueblos. (...) [el objetivo es que] toda esa información termine estando articulada en un sistema compartido de información.

Más allá de esto, hay necesidades de información que faciliten la gestión y que podrían empezar a suplirse con datos acerca de las características de lo que los distintos sectores vienen haciendo ya en materia de interculturalidad, así como sobre las características de los empleados públicos del nivel de la calle, como el dominio de una lengua indígena, etc. que faciliten la puesta en marcha de programas de capacitación y el desarrollo de sistemas de incentivos para una mejor puesta en práctica de la perspectiva intercultural a nivel regional y local.

GRADE: Sí, ese es un tema que me han hablado en varios lugares, de las necesidades de información, por ejemplo conocer cuántos docentes saben una lengua originaria.

Entrevistado 6: Tampoco sabemos eso (...). Pero no lo tenemos nosotros, no lo tiene UNICEF, no lo tiene el Ministerio de la Mujer (...).

Entrevistado 4: Ese es un asunto que nos parece que es una limitación estructural, debería fortalecerse mucho más un lugar que genere evidencias, por ejemplo en el Perú no sabemos cuántos indígenas tienen tuberculosis o cuántos tienen alguna otra enfermedad. (...)

Los sistemas de información son de particular importancia para evitar la superposición o duplicidad de tareas, algo que, según mencionaron varios entrevistados, tiende a suceder no solo entre un sector y otro, sino al interior de un mismo sector. Esto apunta a necesidades que van más allá de la cuestión intercultural y resalta la necesidad de una reforma profunda del Estado peruano, con nuevos modos de organización y

mecanismos institucionalizados de coordinación, que faciliten el alineamiento de las políticas y el trabajo en temas transversales como son las políticas de interculturalidad o medio ambiente.

Entrevistado 1: Lo que también vemos es la compartamentalización del tema. Y eso es un mal endémico. Acá en el mismo ministerio esta dirección es de asuntos sociales yo veo los indígenas y al costado está la dirección de medio ambiente que ve los bosques y toda la historia. Y no sé qué hace él y él no sabe qué hago yo.

GRADE: Incluso siendo que ambos temas son temas transversales...

Entrevistado 1: Absolutamente, pero estamos tan ocupados que yo siempre trato de copiarle y él también trata, pero a veces no es suficiente. Eso es lo que pasa a nivel gobierno. El Ministerio de Ambiente tiene muchísimas áreas que tienen que ver directamente con el tema indígena y ya hay una falta de entendimiento absoluta del tema indígena ¿por qué? Por ejemplo los indígenas se oponen a esta red porque no la entienden, entonces acá debería haber mayor articulación entre el Ministerio del Ambiente y el de Interculturalidad.

Entrevistado 6: (...) ahora lo que tenemos es un ministerio que repite funciones, que multiplica tareas, tú estás haciendo una propuesta y allá en la esquina otra y en el piso de arriba otra. Entonces es bien interesante la propuesta, (...) lo que hemos tenido siempre es el divorcio, por aquí la gestión y por acá lo pedagógico.

Aquí un punto importante que surge de las entrevistas realizadas es el trabajo que está haciendo el Ministerio de Economía y Finanzas a través del presupuesto por resultados, que busca empujar a los distintos sectores a desarrollar una mejor planificación y monitoreo de las políticas y programas que ponen en marcha. Este proceso sin embargo, y según funcionarios de diversos sectores, se ha dado en un contexto donde se pone gran énfasis en una demanda algo rígida de evidencias para sustentar la necesidad de presupuesto, que no toma en cuenta que las evidencias mismas no existen aún o que el impacto de una política puede ser difícil de medir en los términos requeridos. Para muchos funcionarios, el MEF opera como una instancia superior, que busca aplicar criterios de eficiencia sin tomar en cuenta el predominio de una cultura divergente dentro de los ministerios, una cultura que debe cambiar pero que no puede hacerlo de la noche a la mañana.

Entrevistado 4: Sí, por supuesto. El presupuesto que viene del Estado viene desde hace unos 3 o 4 años tratando de convertirse en un presupuesto por resultados. La idea podría ser muy seductora desde el punto de vista macro porque entonces ya es que no les doy el dinero y ustedes vean lo que hacen sino que ustedes deben producir un resultado y en función a eso les doy el dinero. (...) pero nosotros propusimos que exista un programa presupuestal de salud indígena que no significa que nos den el dinero a nosotros sino de que establezcamos una cantidad de ítems en los cuales el gobierno regional podía asignar presupuestos para ese programa, (...) para eso cumplimos con los requisitos que nos pedía el MEF, pero el MEF nos pedía, por ejemplo, que demos evidencia estadística de la morbilidad de los pueblos indígenas pero justamente una de las propuestas de salud indígena es eso, porque no lo tenemos, existe una total carencia de esto (...) esto no vale y no se ha aprobado.

Entrevistada 6: (...) es que es tan absurdo lo que estamos viviendo, que nosotros, por ejemplo, para poder tener presupuesto, tenemos que pasar por Economía. Y Economía

es quien nos dice que sí o no. (...) entonces hay que hacer proyectos por resultados, hay que medir indicadores, hay que construir evidencias, totalmente de acuerdo. Pero si no lo tenemos, el derecho de los niños es primero (...) Entonces nos dicen no tienen plata, no. Y no entienden el proceso, o sea te estrellas contra una pared que al final está decidiendo política educativa. (...) y es pelearse todos los días. "Señores no hay evidencias como las que ustedes quieren".

Entrevistado 9: (...). Es el sector el que presenta un programa presupuestal bajo unos lineamientos que nosotros establecemos en una directiva, (...) que es el diseño del marco lógico. (...) les damos la asistencia técnica, pero tratamos de que sea el mismo sector el que propone los productos. (...) lo que siempre decimos es que es más probable que tú tengas a priorizar mejor organizado en su cadena lógica y que tiene un correlato con la forma como organizan la organización presupuestal (...) la tendencia es que eso vaya a generar que mayor cantidad de instituciones presente sus programas y que estos puedan ser luego evaluados. (...) Hay sectores en los que se reconoce que es más difícil encontrar lo que nosotros llamamos evidencia. Ahora esa crítica hay que verla bien en lo que es la directiva. Lo que se llama evidencias, nosotros lo que pedimos es la mejor evidencia posible (...). Y eso va desde lo más riguroso que podría ser diseños experimentales hasta incluso opiniones de expertos. (...) Lo que nosotros cuestionamos es que se realicen intervenciones o se lleven a cabo, o se planteen productos en temas de intervención, en los cuales no existe ninguna evidencia (...). En mi opinión es porque estamos muy acostumbrados a hacer política pública (...) sobre la base de opiniones, sobre los propios sesgos de las personas (...). Esto no da a nosotros como presupuesto cierta tranquilidad de que esos recursos que se están invirtiendo efectivamente van a mover resultados.

Capacidades, formación e incentivos

Si a nivel central y entre los gobiernos regionales es un reto generar una visión compartida sobre lo que el Estado quiere y debe hacer en materia de interculturalidad, a nivel de la burocracia del nivel de la calle éste parecería ser un reto incluso mayor que implica cambiar mentalidades y formas de trato muy arraigadas entre los empleados públicos y que con frecuencia reproducen patrones de discriminación. Incluso entre los funcionarios de sectores como Educación y Salud, que son los que hace más tiempo vienen trabajando desde una perspectiva intercultural, hay una distancia importante entre lo que se plantea desde el nivel central, donde puede haber mayor claridad con respecto a la orientación de las políticas, y lo que hacen los funcionarios de a pie. Una mirada compartida entre diversos funcionarios de estos sectores, y resaltada también por algunas investigaciones (Ministerio de Educación del Perú 2007), es que aquellos funcionarios destinados a puestos rurales donde deben tratar con poblaciones indígenas, asumen la tarea casi como un castigo del cual buscan escapar hacia puestos considerados mejores. Aquí los sistemas de incentivos y la mejora de las condiciones de los empleados públicos –docentes, técnicos de salud, jueces, etc.– resulta fundamental.

Entrevistado 4: (...) esa es la claridad conceptual que tenemos acá (...) no ocurre lo mismo en los niveles directivos de todo el ministerio y mucho menos en los niveles operativos del ministerio con el enfoque intercultural... la principal limitación para esto es en primer lugar tener una adecuada concepción generalizada [sobre interculturalidad] en la formación de los recursos humanos porque ahí es donde viene el problema, el problema está que en los recursos humanos no hay una formación de interculturalidad en salud, no reciben esta formación, reciben una formación totalmente sesgada, (...) encuentran gran resistencia en primer lugar y además hay incapacidad material de transformar a todo el contingente laboral del Estado con todas las limitaciones que tiene una visión intercultural. (...) hay resistencia porque se forman patrones culturales que tienen que ver con nuestra propia identidad, está el racismo, la minusvalía de otras personas, el considerar los conocimientos como conocimientos de menor valor o calidad (...).

Entrevistado 2: (...) el Estado está, digamos, integrado mayormente por funcionarios públicos, poco proclives a entender la diversidad cultural, poco proclives a dialogar con la población indígena. Y hay además una serie de prejuicios instalados, o formas de entender las cosas de los funcionarios públicos que hace que puedan tener una tendencia los propios funcionarios a atender más a la población más aledaña, a los colonos... Y no preferir, o en realidad, descuidar la atención a la población indígena (...). Hay muchos profesionales, que además se ven forzados a ir a zonas rurales. Entonces, no necesariamente los que van a trabajar a zonas rurales, o los que van a trabajar a zonas indígenas, son profesionales que han elegido eso. (...) Hay mucha inseguridad para los propios trabajadores, no hay incentivos laborales (...), hay funcionarios que rotan muchísimo o plazas que quedan vacías (...).

La tarea de cambiar una institucionalidad orientada a asimilar y con frecuencia a discriminar requiere entonces de cambios en la formación y capacitación del personal del Estado encargado de tratar con las poblaciones indígenas, aspecto en el que la rectoría tiene claridad y para el cual se ha propuesto idear algunas estrategias de intervención. Esto en realidad supone el reto de cambiar las prácticas de los funcionarios de Estado en general, pues como sabemos las poblaciones indígenas se encuentran dispersas en todo el territorio nacional. En última instancia, el cambio debería involucrar una transformación de la ciudadanía en general.

Entrevistado 4: La principal limitación para esto es en primer lugar tener una adecuada concepción generalizada tanto en directivos como en personal (...), es un tema de formación (...) es un tema de la universidad y de las entidades formadoras, porque también están los técnicos. (...) eso es una tarea de las instituciones formadoras, de los 7 años de estudio de medicina, los 5 años de obstetricia o enfermería. Son procesos de formación, de aculturación, porque todos en un país como el nuestro, multicultural, tienen un bagaje cultural que luego pareciera que el sistema educativo se esfuerza en tratar de esfumarlo (...) para convertirse en un profesional estándar occidental, (...) y no es así, cuando se habla de que el Perú necesita tener profesionales adaptados a su realidad (...).

GRADE: (...) ¿Cómo contemplan su rol en el sentido de generar una transformación en el trato que los funcionarios públicos del nivel de la calle tienen? Para que cambien una forma que está muy institucionalizada y que es básicamente de discriminación.

Entrevistado 13: No vamos a pretender a nivel del país, pero sí tenemos previsto en el tema de lucha contra la discriminación, sí programas de formación entre los sectores que tienen capacidad de incorporar este tipo de prácticas en estos ámbitos. (...) porque igual es muy difícil atender en el día a día, a todo el público. Pero si encontramos algún tema, alguna relación entre ciudadano, ciudadana, ese tema de discriminación se hace más evidente, ahí podemos ponerlo con energía para que trabaje fuerte y genere un cambio

(...)

Capacidades de los distintos niveles de gobierno

Los problemas de gestión se agudizan al considerar la poca claridad que hay entre los gobiernos regionales con respecto a las políticas de interculturalidad y la poca capacidad que muchos de estos gobiernos tienen para gestionar políticas respecto de estos temas. Esta falta de capacidades incluye dificultades para brindar servicios a las poblaciones indígenas, para ejecutar presupuestos de forma eficiente, y para aplicar instrumentos y/o supervisar la calidad de los servicios que recibe la población indígena.

Entrevistado 8: (...) Se gobierna para brindar los servicios a la ciudad porque ahí están los electores y se termina construyendo cosas absurdas, por cuestión de egos, por una calidad dudosa, calidad de dudosa procedencia. Y se deja de lado el fortalecimiento o la atención de sus derechos de servicios. Sobre todo a las zonas rurales que son donde están las poblaciones indígenas.

Entrevistado 7: (...) Entonces las regiones tienen debilidades para aplicar instrumentos, o para aplicar una serie de cosas, mucho menos para un tema de generar capacidades para poder ejercer control, supervisar. Yo creo que hay que tener un poco en claro cuál es la situación en el tema de las competencias y funciones que tienen los sectores y niveles de gobierno respecto a cómo se desarrollan estas actividades económicas y cómo incorporan [al la población indígena] (...). De repente en algunos temas se contentan con darles la plata al municipio, pero no tienen capacidad de ejecución o lo gastan en tonterías. Tengo por ejemplo recursos que se presupuestan para tal proyecto que son de desarrollo y se terminan gastando en canastas navideñas, se gastan en otras cosas.

Entrevistado 12: (...) las gestiones de los gobiernos regionales o locales, no tienen capacidad de ejecución; (...) por más que se han puesto una serie de correctivos para hacer esto más viable, (...) los gobiernos locales, los gobiernos regionales, tienen muy poca capacidad de ejecución de gastos para proyectos de infraestructura. Entonces hay el dinero pero no se gasta...

No obstante, algunos funcionarios agregaron que muchas de las limitaciones identificadas en la gestión de los gobiernos regionales y locales tienen también un correlato directo con la poca continuidad laboral que tiene el personal técnico dentro de estos niveles del Estado. Para los funcionarios entrevistados esto termina siendo un impedimento importante en la construcción de una memoria institucional que favorezca la continuidad y claridad de las decisiones tomadas y ejecutadas en asuntos vinculados con población indígena.

Entrevistado 10: (...) bueno con los gobiernos locales es muy dispar. Muchas veces se coordina y luego al mes siguiente ya no están. O sea en los gobiernos locales y regionales permanecen, pero los equipos técnicos rotan mucho. Entonces hay mucha rotación de personal y muchas veces los temas que se han trabajado un tiempo, luego

uno quiere volver a retomar y ya no están las personas, conforme uno va avanzando los niveles... muchas veces no tienen memoria institucional. Y cada cambio de gestión es un partir de nuevo. (...) en los gobiernos locales y regionales es más crítico, borran todo y dejan incluso sin acervo físico.

Presupuesto y recursos materiales

Otro tema resaltado por algunos funcionarios entrevistados es la importancia de que la rectoría obtenga el presupuesto necesario para tener mayor capacidad de llegada - a través de personal y recursos materiales- en ciertos territorios donde se ubica la población indígena. La expectativa de los entrevistados se orienta a que, por medio del VM de interculturalidad, se logre una mayor cercanía con esta población y que la figura del Estado, representada por esta rectoría, se posicione por encima de la empresa privada, quien sí ha logrado este nexo.

Entrevistado 12: en nuestro caso para desplazarnos siempre contamos con el apoyo de las empresas. Pero qué pasa cuando la empresa está medio peleado contigo, no le conviene que tú llegues a la zona y eso nos genera un gran malestar. (...) de hecho tienen más llegada [las empresas privadas], pero también es una llegada, bueno porque es su chamba. (...) pero nosotros tenemos llegada pero a veces nos cuesta llegar a zonas tan alejadas, como te digo nosotros lamentablemente no tenemos los recursos, el presupuesto suficiente para eso, los vehículos (...).

No obstante, cabe precisar que el VM de interculturalidad tiene claro que las funciones de gestión, que podrían incluir lo arriba mencionado, no le competen necesariamente como rectoría, y que aún existe confusión entre algunos sectores del Estado con respecto al rol que le toca jugar.

Entrevistado 13: (...) no es el objetivo central en esos temas que el viceministerio cuente con sus propios programas en estos asuntos. (...) en realidad la idea no es que a través de esta área, de ese rol rector, empecemos a hacer gestión nosotros mismos. Más bien esas tareas estarán en las distintas entidades del Estado. (...) lo que no podemos, para dar un ejemplo, no es la idea reproducir... un MIDIS Intercultural, (...) nuestra idea más bien es que exista una entidad fuerte, con instrumentos que permitan empujar a los actores a actuar sobre estos temas, bajo coherencia y con mecanismos de acción claros y compartidos.

Otro tema mencionado es la relevancia de contar con un presupuesto que permita también garantizar la sostenibilidad de las políticas públicas en materia de interculturalidad. Sobre esto, cabe llamar la atención de la posición del VM de interculturalidad, que destaca las posibilidades de apoyo que se tienen en la cooperación internacional, como una alternativa clave para lograr esta continuidad.

Entrevistado 7: Yo creo que el tema está en asegurar que los recursos económicos suficientes para darle continuidad a este esfuerzo. O sea, se refieren millones de soles, millones de soles para designar qué cosa es lo que se va haciendo, (...) que esa estructura que se diseñe, el sistema, todo, sea una estructura que se consolide, que se mantenga por un buen tiempo. (...) se necesita recursos para que sean la base para la sostenibilidad. El tema de sostenibilidad, o sea continuidad, sostenibilidad de las políticas.

Entrevistado 13: (...) todos tenemos una relación muy orgánica y estructurada con la cooperación. (...) lo que hemos hecho es hacer un plan de trabajo nuestro como vice ministerio y hemos reunido a toda la cooperación, y hemos discutido un plan de trabajo conjunto. De manera que todo está articulado a través de acciones que ellos pueden apoyar, pero que es parte del trabajo conjunto. Además todos saben, que es un documento compartido con la cooperación, ellos saben las actividades que estamos haciendo, "acá apoyamos", y todos saben quién apoya en qué.

Lo positivo es que en relación con estas cuestiones prácticas vinculadas con la gestión propiamente dicha, las discrepancias entre los funcionarios públicos del nivel central son menores o casi nulas. En todos los casos encontramos posturas similares con respecto a la necesidad de contar con sistemas de información que faciliten la gestión, con un presupuesto que contribuya con la continuidad del trabajo de la rectoría, así como de capacitar mejor a los funcionarios públicos de los distintos niveles de gobierno. Lo que es claro, sin embargo, es que estos avances tienen que darse en el contexto de una mirada y de lineamientos compartidos con respecto a cómo abordar las políticas de interculturalidad, lo cual nos devuelve a los debates antes mencionados.

CAPACIDADES TÉCNICAS Y POLÍTICAS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Un último punto en el que no profundizaremos pero que es importante mencionar es que a la par de los procesos arriba mencionados es necesario desarrollar capacidades tanto técnicas como políticas entre las propias poblaciones indígenas. Varios de los funcionarios entrevistados mencionan que si bien ha habido algunos avances en este sentido, las capacidades de las poblaciones indígenas son aún débiles.

Entrevistado 2: (...) el Estado, también requiere para mejorar que haya del otro lado una población indígena mejor organizada, que falta trabajar, con mejores capacidades de propuesta, de negociación, de diálogo, con una población indígena que tenga procesos internos, mejor llevados. (...).

Entrevistado 3: E2: Yo creo que también a nivel de los pueblos indígenas hay un sector de ellos que comienza a adquirir una capacidad de gestión, reflexión, de protagonismo, creo que hay un mínimo de élite entre ellos en términos que tienen acceso y están tratando de lograr algo más articulado en función de su propio identidad y autonomía

(...).

En el desarrollo de dichas capacidades es importante distinguir entre aquéllas que tienen que ver con la función de representación –importantes para formular demandas más articuladas y ejercer presión sobre las autoridades locales y nacionales para que desarrollen políticas de interculturalidad y atiendan las demandas de los pueblos indígenas– y aquéllas capacidades más técnicas orientadas a la gestión –y que permitirían una mayor participación de pobladores indígenas en puestos públicos (en educación, salud, etc.), así como una mayor participación en los cuadros técnicos que integran las distintas instancias de gobierno.

Entrevistado 2: (...) el Estado nunca ha hecho mayor caso, mayor importancia a los concejos consultivos con participación indígena, y por otro lado porque los líderes indígenas que quieren estar en esos espacios, o que en realidad en los últimos años han desarrollado la agenda, también bien reivindicativa, de estar en las marchas, en los procesos, en la prensa. (...) tú acá necesitas a indígenas técnicos, (...) indígenas técnicos hay pocos que yo conozca, hay muy pocos. (...) pero lo que por ejemplo, que es un tema técnico, es “la opinión, que debe dar ese sector a los estudios de impacto ambiental”, por ejemplo aquí necesitarías indígenas técnicos pero no sé quiénes podrían ser.

Entrevistado 12: Ahora ese tema colinda también con el otro lado que mencionábamos antes, de las expectativas o las propias capacidades de la ciudadanía indígena, como para entender digamos, por un lado, tú puedes empujar todo el tema de transparencia, pero por otro puede haber pobladores que no tiene una claridad con respecto a qué cosa es lo que podría o no hacer el Estado, o las empresas por ellos, por ejemplo, ¿no?(...) Yo veo que confunden lo que es la empresa y el Estado. (...) yo creo que es importante que la gente sepa lo que tributa. Cuánto tributa una empresa y ese dinero qué cosa hace el Estado con él y qué le puede demandar al Estado.

Entrevistado 3: A nivel político creo que es un elemento importante el que se vayan eligiendo autoridades indígenas, amazónicas o quechuas en las estructuras de poder del Estado. Hay muy pocos congresistas que son provenientes de comunidades indígenas. Cosa que no es en otros países, porque ya uno ve una composición pluricultural en algunos países de la región. Pero eso es por la poca posibilidad que tienen los pueblos indígenas de tener un nivel de representatividad en las estructuras del Estado, (...) igualmente a nivel de gobiernos locales, las autoridades pertenecientes a grupos étnicos son bastante limitadas. (...) cuando los partidos hacen sus listas, no los toman en consideración para la representatividad indígena.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A modo de conclusión podemos decir que el Estado peruano tiene tres grandes retos por delante en el desarrollo de la institucionalidad intercultural.

Definir, afinar y transversalizar una visión compartida sobre lo que el Estado debe hacer en materia de interculturalidad.

Aquí los principales temas a trabajar son:

1. la definición de los límites entre soberanía y autodeterminación, lo cual involucra el riesgo,

- por un lado, de que se defina una noción de interculturalidad meramente cosmética, y
- por otro, de que se termine generando autonomías que vayan en contra de los intereses del Estado y de la ciudadanía en general.

2. la definición de la noción de identidad indígena que se manejará desde el Estado, donde los principales dilemas incluyen:

- Cómo definir la identidad indígena, de modo de poder operacionalizarla y generar una respuesta en términos de políticas públicas y a la vez evitar que se esencialice la identidad de los pueblos indígenas.
- Cómo generar una institucionalidad que favorezca a los pueblos indígenas, asumiendo a la vez que las identidades de estos pueblos son dinámicas y flexibles.
- Cómo favorecer a las poblaciones indígenas históricamente excluidas, evitando a la vez que las políticas de interculturalidad generen una suerte de 'renta de identidad' y un aprovechamiento negativo de los nuevos marcos normativos.

3. A partir de lo anterior, definir los alcances y límites de políticas de reconocimiento y redistribución, tomando en cuenta que:

- quedarse solo en el lado del reconocimiento puede ser equivalente a poner en marcha una visión meramente cosmética de la interculturalidad que no democratice realmente al Estado

- que una redistribución radical de capacidades y recursos puede ser difícil de manejar y puede dificultar un desarrollo nacional verdaderamente inclusivo y que beneficie e a todos los ciudadanos

Los riesgos señalados en cada caso constituyen extremos que, si bien son una posibilidad real, suelen también ser exaltados por partidarios y detractores de distintas orientaciones ideológicas y profesionales y habría que preguntarse por la posibilidad de algún terreno intermedio entre ambos.

En la región, el caso Colombiano ofrece un modelo interesante que ilustra algunos de estos dilemas y posibilidades. Es así que las poblaciones indígenas cuentan con recursos propios que gestionan en el marco de Proyectos de Vida, cuentan con cuotas de representación congresal, tienen una discreción bastante amplia para aplicar el derecho consuetudinario, etc. Este tipo de modelo de integración de las poblaciones indígenas, sin embargo, ha sido cuestionado por constituir una forma de interculturalidad liberal, donde la integración se entiende exclusivamente como una integración al mercado y donde los derechos de las poblaciones indígenas son reconocidos siempre y cuando no amenacen el desarrollo de un modelo económico fundamentalmente basado en la explotación de los recursos naturales. Para algunos, el modelo Colombiano, al equipar autodeterminación con autogestión, releva al Estado de sus responsabilidades de atención a las poblaciones indígenas. Para otros, las políticas mencionadas son un paso definitivo hacia una mayor democratización y abren oportunidades que pueden ser aprovechadas de formas dinámicas por las poblaciones indígenas.

Casos tal vez más radicales en cuanto al peso de la autodeterminación pero que demuestran que ésta no necesariamente atenta contra el desarrollo son los de Canadá, Nueva Zelanda y Australia. En ellos se han fortalecido considerablemente las autonomías de distintas poblaciones asociadas con determinados territorios, pero se asegura también su alineamiento con las políticas nacionales a través de espacios institucionalizados de diálogo, debate y negociación. Cabe preguntarse, sin embargo, hasta qué punto esto depende de una cultura política ya institucionalizada capaz de operar de acuerdo con estos principios.

Mejorar la gestión de las políticas de interculturalidad y la llegada del Estado a las poblaciones indígenas

Este tema, como vimos, plantea la necesidad de cambios en el Estado peruano que van más allá de las políticas de interculturalidad y que requieren de una importante

transformación institucional, que permita un manejo más coherente, más eficiente y menos discontinuo de las políticas públicas. Tres temas surgen de modo particular como necesarios para el desarrollo de las políticas de interculturalidad:

- el desarrollo de sistemas de información que facilite la toma de decisiones de política pública orientadas a poblaciones indígenas
- el fortalecimiento de los sistemas de capacitación y formación de funcionarios públicos en una perspectiva de interculturalidad, así como la puesta en marcha de sistemas de incentivos y mejoras de las condiciones de trabajo de los empleados públicos que tratan directamente con poblaciones indígenas, y
- el desarrollo de mejores mecanismos de coordinación entre distintos niveles de gobierno

Contribuir al fortalecimiento de las capacidades técnicas y políticas de las poblaciones indígenas

La mejora de la gestión pública tiene como correlato a la ciudadanía y requiere de la existencia de demandas articuladas de parte de la población. Esta capacidad de demanda se fortalece a través de los sistemas de participación, como la Consulta Previa, pero requiere también de una mejor formación de las poblaciones indígenas y de un fortalecimiento de su capacidad de representación.

Aquí hay diversos ejemplos de lo que se viene haciendo en otros países de la región y el mundo, desde la puesta en marcha de sistemas de capacitación para pobladores indígenas en diversas materias (Brasil), el otorgamiento de becas (Chile, Argentina) y el establecimiento de cuotas especiales para poblaciones indígenas en los organismos de representación nacional y local (como en el caso de Colombia y Venezuela). Un ejemplo interesante es también el de los Planes de Vida desarrollados en Colombia, que permiten que las concepciones propias de los pueblos indígenas sobre su desarrollo se expresen en el plano programático.

En el caso peruano hay ejemplos de varias de estas políticas, pero hay aún avances importantes que realizar, que dependen de la existencia de recursos y de esa visión compartida sobre la importancia y la dirección que deben seguir las políticas de interculturalidad.

REFERENCIAS

- Abanto, A. 2011. La Institucionalidad Indígena en el Perú. *Revista Argumentos* 5 (3).
- Albert, B. 1997. Territorialité, ethnopolitique et développement: á propos du mouvement indien en Amazonie brésilienne. *Cahiers des Amériques Latines* 23:177-210.
- Appadurai, A. 1996. *Modernity at large: Cultural dimensions of globalization*. Vol. 1: Univ Of Minnesota Press.
- Assies, W. 2006. Reforma estatal y multiculturalismo latinoamericano al inicio del siglo XXI. *Agua y derecho. Políticas hídricas, derechos consuetudinarios e identidades locales*:59-82.
- Assies, W., G. Van der Haar, and A.J. Hoekema. 2002. Los pueblos indígenas y la reforma del Estado en América Latina. *Papeles de población* (31):95-115.
- Assies, W., G. van der Haar, and AJ Hoekema. 1999. *El reto de la diversidad: pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina*: El Colegio de Michoacán AC.
- Benavides, M., and J.C. Callirgos. 2006. Nota técnica sobre indígenas y afro peruanos. Lima: GRADE.
- Fraser, N., and A. Honneth. 2003. *Redistribution or recognition?: A political-philosophical exchange*: Verso books.
- Giusti, M. 1999. Los derechos humanos en un contexto intercultural. *Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura*.
- Giusti, M.A. 1999. *Alas y raíces: Ensayos sobre ética y modernidad*: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.
- Grugel, J., and P. Riggirozzi. 2009. *Governance after neoliberalism in Latin America*: Palgrave Macmillan.
- Hale, C.R. 2002. Does multiculturalism menace? Governance, cultural rights and the politics of identity in Guatemala. *Journal of Latin American Studies* 34 (3):485-524.
- Kymlicka, W. 2003. Multicultural states and intercultural citizens. *Theory and Research in Education* 1 (2):147-169.
- Laureano del Castillo. *Base de datos oficial de pueblos indígenas*. La Mula 2012. Available from <http://lamula.pe/2012/06/26/base-de-datos-oficial-de-pueblos-indigenas/cepesrural>.
- Lipsky, M. 2010. *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*: Russell Sage Foundation Publications.

- Ministerio de Educación del Perú. 2007. *Estudio sobre la oferta y la demanda de educación secundaria en zonas rurales*. Lima: Ministerio de Educación del Perú.
- Muehlebach, A. 2003. What self in self-determination? Notes from the frontiers of transnational indigenous activism.
- Ozden, M., Golay, C. 2010. El derecho de los pueblos a la autodeterminación y a la soberanía permanente sobre sus recursos naturales desde la perspectiva de los derechos humanos. CETIM.
- Yashar, D.J. 2005. *Contesting citizenship in Latin America: The rise of indigenous movements and the postliberal challenge*: Cambridge Univ Pr.
- , 2006. Indigenous Politics in the Andes: Changing Patterns of Recognition. *The crisis of democratic representation in the Andes*:257.
- Zuñiga Navarro, G. 2007. Tendencias en la Institucionalidad Estatal y las Políticas Públicas respecto al desarrollo indígena en América Latina. La Paz: Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y El Caribe.