

Diagnóstico

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

Sin embargo, existen algunos obstáculos adicionales que han limitado un mayor vínculo entre la interculturalidad y las políticas públicas. En primer lugar, la interculturalidad y la cultura no están posicionadas como temas prioritarios en la agenda pública y, por ende, no están presentes en el discurso ni en los programas de gobierno de la mayoría de los partidos políticos. En segundo lugar, la información estadística sobre la magnitud y las condiciones sociodemográficas de la población indígena y afrodescendiente es muy limitada, lo cual dificulta la toma de decisiones basadas en evidencia. En tercer lugar, no existe un consenso político sobre el valor de la diversidad cultural y sobre qué tan intercultural debería ser la acción del Estado peruano, a pesar del carácter pluricultural y multilingüe del país.

El Perú es considerado el tercer país con población indígena de América Latina, solo superado por Bolivia y Guatemala². El Censo Nacional 2007 identificó a 3 919 314 personas mayores de 5 años como indígenas a partir de su lengua materna, cifra equivalente al 16% del total de la población en dicho rango de edad³. Sin

«La interculturalidad y la cultura no están posicionadas como temas prioritarios en la agenda pública y, por ende, no están presentes en el discurso ni en los programas de gobierno de la mayoría de los partidos políticos».



Foto CIES

El nuevo rostro de la pobreza en el Perú es amazónico e indígena.

embargo, según ENAHO 2009, 36.7% de los jefes de hogar se auto-identifican como indígenas⁴.

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

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

1/ El presente artículo está basado en el documento «Interculturalidad y políticas públicas: una agenda al 2016», realizado por la autora en el marco del proyecto «Elecciones Perú 2011: Centrando el debate electoral». Puede descargar la versión completa del estudio en <http://www.elecciones2011.cies.org.pe/>

2/ CEPAL (2007). *Panorama Social de América Latina 2006*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

3/ Instituto Nacional de Estadística (2008). *Resultados definitivos del Censo Nacional 2007*. Lima: INEI.

4/ Instituto Nacional de Estadística (2010). *Resultados de la Encuesta Nacional de Hogares 2009*. Lima: INEI.



El reconocimiento de la diferencia entre ellas, la diferencia cultural aparece subordinada al principio de la igualdad de todos los peruanos en la Constitución Política.

que van más allá del ámbito estrictamente cultural, como por ejemplo:

- Permite avanzar hacia la igualdad en el acceso a oportunidades, igualdad en las garantías de realización de derechos humanos fundamentales y el reconocimiento de derechos específicos (como los derechos de los pueblos indígenas).
- Contribuye a mejorar la calidad, accesibilidad y pertinencia cultural de los servicios públicos esenciales para el desarrollo humano y para el logro de los Objetivos del Milenio (educación, nutrición, salud, etc.). Esto es fundamental, considerando la dramática situación de pobreza y exclusión que enfrentan los pueblos indígenas. La incidencia de pobreza en la población indígena es casi el doble que la registrada en la población no indígena⁵. Sin embargo, existen brechas inter-étnicas y de género que merecen especial atención, así como la situación de la niñez indígena⁶. La incidencia de pobreza extrema en los pueblos indígenas amazónicos asciende a 46.96%, cifra que se reduce a

5/ OXFAM (2009). *Informe Perú 2009- 2010. Pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú*. Lima: OXFAM Internacional.

6/ Para mayor información se sugiere revisar: Benavides, M. et al (2010). *Estado de la Niñez Indígena en el Perú*. Lima: INEI, UNICEF y Manuela Ramos (2010). *Brechas de Género: Insumos para la adopción de medidas a favor de la igualdad de las mujeres*. Lima: INEI, MMR.

7/ Vásquez et al (2008). *Niñez indígena y educación intercultural bilingüe en el Perú: estadísticas recientes, preguntas (i) resueltas y tareas pendientes*. Lima: CARE-SAVE THE CHILDREN-UNICEF-EDUCA-TAREA-Grupo Impulsor de Educación Rural.

8/ Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. El Perú ratificó este convenio en 1993 a través de la Resolución Legislativa No. 26253.

32.05% para el caso de la población quechua y 25.86% para la población aimara⁷. Esta situación tiene implicancias muy serias para las políticas de superación de pobreza, que han tendido a priorizar a la sierra rural. El nuevo rostro de la pobreza en el Perú es amazónico e indígena.

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

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

Marco normativo

El Estado Peruano es signatario de convenios y declaraciones internacionales vinculados a la diversidad cultural e interculturalidad. Destacan los instrumentos específicos para pueblos indígenas, como el Convenio Nro. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (1989)⁸ y la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (2007). Cabe señalar que el Convenio Nro. 169 tiene carácter vinculante; es decir, implica la adecuación de sus principios a la legislación nacional y genera obligaciones exigibles para los países que lo ratificaron, como es el caso del Perú. Entre dichas obligaciones destaca el derecho a la consulta a los pueblos indígenas ante una medida que los afecte. En cuanto al marco normativo nacional, existen importantes vacíos y contradicciones en el tratamiento de la interculturalidad, lo cual revela la ausencia de una política clara y coherente

«El enfoque intercultural contribuye a mejorar los términos de dicha relación al facilitar que los esquemas e instrumentos de políticas sean más sensibles a la diversidad cultural y estén mejor adecuados a las necesidades diferenciadas de una ciudadanía plural en términos de raza, etnia, género, etc.».

Cuadro 1

Opciones de política

Tipo	Características	Ventajas	Desventajas
Tipo A: políticas étnicamente focalizadas	Principalmente dirigidas a la población indígena y, en menor medida, a los grupos afrodescendientes.	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor pertinencia cultural de las intervenciones. • Brindan trato preferencial a grupos históricamente excluidos. • Generan espacios de fortalecimiento para las organizaciones representativas y liderazgos étnicos. • Mayor sintonía con la agenda de los derechos de las minorías étnicas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Implica generar una oferta diferenciada en el diseño e implementación. • Sesgo rural e indigenista invisibiliza a grupos afrodescendientes. • Podrían generar tensiones en contextos multiétnicos donde conviven poblaciones con similares niveles de pobreza. • Pueden promover una visión "grupista" de lo étnico¹⁰.
Tipo B: políticas no étnicamente focalizadas	Variante 1 Políticas sociales. La población indígena o afrodescendiente es incluida como beneficiaria vía focalización, generalmente orientada por criterios de pobreza.	<ul style="list-style-type: none"> • Orientadas por el principio de equidad: igualdad de oportunidades independientemente de factores socio-económicos y culturales. • Oferta estandarizada en el diseño e implementación facilita réplica y escalamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Abordan a los pobres como categoría general. No suelen considerar las vulnerabilidades específicas que afectan a las minorías étnicas. • Menor pertinencia cultural de las intervenciones • Mayor oferta de políticas protectoras (reducción de pobreza) que promotoras (generadoras de capacidades) o habilitadoras (acceso a oportunidades económicas).
	Variante 2 Políticas para promover la diversidad cultural y la ciudadanía multicultural dirigidas a la sociedad en general.	<ul style="list-style-type: none"> • Colocan a la sociedad en general como público objetivo de las políticas interculturales. • Con potencial para generar competencias interculturales en la convivencia cotidiana 	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor énfasis en la celebración de la diversidad cultural, como folklore (pasacalles, ferias, etc.). • Muchas veces asumen que las diferencias culturales son estáticas y que las identidades son únicas, ignorando el proceso político detrás de su construcción.

Fuente: Elaboración propia a partir de Robles (2009)¹¹.

en la materia. Por ejemplo, el reconocimiento de la diferencia entre ellas, la diferencia cultural aparece subordinada al principio de la igualdad de todos los peruanos en la Constitución Política. Asimismo, los códigos vigentes no incorporan un reconocimiento explícito a la diferencia cultural como fuente de derechos específicos. Finalmente, la normativa sectorial incluye una gran diversidad de posiciones. Solo los sectores de Educación, Justicia, Salud y Agricultura reconocen la existencia de diferencias culturales, aunque existen particularidades en la orientación de las políticas⁹.

Avances logrados a nivel sectorial

Si bien han existido algunos esfuerzos importantes a nivel sectorial para incorporar el enfoque intercultural en la provisión de servicios, especialmente en educación y salud, la acción estatal se ha caracterizado por

«La acción estatal se ha caracterizado por ser de baja escala (proyectos), con limitada vinculación intersectorial, débil fiscalización e importante dependencia del financiamiento de la cooperación internacional para ser implementadas o sostenidas».

9/ Diez, A. (2005). *Legislación Peruana e Interculturalidad*. Documento de Trabajo. Secretariado Rural Perú-Bolivia.

10/ Brubaker, R (2004). *Ethnicity without groups*. Harvard: Harvard University Press.

11/ Robles, C. (2009). *Pueblos indígenas y programas de transferencia condicionada con corresponsabilidad. Avances y desafíos desde un enfoque étnico*. Serie Políticas Sociales N. 156. Santiago de Chile: División de Desarrollo Social, CEPAL.

«El VMI es la autoridad pública en asuntos de interculturalidad e inclusión de las poblaciones originarias».

ser de baja escala (proyectos), con limitada vinculación intersectorial, débil fiscalización e importante dependencia del financiamiento de la cooperación internacional para ser implementadas o sostenidas. La cooperación internacional y las ONGs han tenido un rol más activo que el Estado en la promoción de iniciativas de desarrollo interculturales, aunque la mayoría de estos esfuerzos se encuentran dispersos en proyectos que no han logrado “escalar” a nivel de políticas, muchas veces por falta de apertura desde el mismo aparato estatal.

Propuestas de política

Dado el carácter multidimensional de la problemática asociada a la interculturalidad, se requieren acciones intersectoriales que vinculen a los tres niveles de gobierno: local, regional, central. Consecuentemente, no es posible ni deseable contar con un único curso



Foto CIES

Los trágicos sucesos de Bagua evidenciaron la falta de una entidad rectora fuerte y efectiva en materia indígena.

de acción, sino más bien con un mix de políticas. Se propone una agenda al año 2016 conformada por siete propuestas de política elaboradas bajo la siguiente racionalidad:

- Optimizar el marco institucional y la oferta programática existente vinculada a la interculturalidad, como paso indispensable para generar las condiciones que permitan su articulación efectiva y orientada por resultados en otras áreas de las políticas públicas.
- Responder a los cuellos de botella que limitan el avance del enfoque intercultural en las políticas públicas: falta de rectoría, dispersión de iniciativas, débil fiscalización, limitadas capacidades de gestión intercultural dentro del aparato estatal e insuficientes instrumentos técnicos ad hoc.

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

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

1.1 Fortalecimiento institucional del Vice-Ministerio de Interculturalidad (VMI)

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

1.2 Relanzamiento del Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA)

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

1.3 Programa de sensibilización y capacitación intercultural dirigido a tomadores de decisiones del sector público

Se propone implementar una diplomatura con valor curricular dirigida a funcionarios de alto nivel en sectores donde es necesario difundir el enfoque intercultural: MEF, MEM, MINJUS, MINAM, CIAS-PCM y MIMDES. Esta diplomatura debe ser implementada en alianza con las mejores universidades y centros de investigación del país, quienes brindarían conte-

«Dado el carácter multidimensional de la problemática asociada a la interculturalidad, se requieren acciones intersectoriales que vinculen a los tres niveles de gobierno: local, regional, central».



Foto CIES

Los pueblos indígenas han sido invisibilizados en las prioridades del Estado durante buena parte de la historia republicana.

nidos académicos sobre diversidad cultural, etnicidad, derechos humanos y dinámicas de pobreza y exclusión con una orientación aplicada a las políticas públicas. Se espera que este programa contribuya a que la diversidad cultural sea mejor considerada en el diseño e implementación de políticas, facilitando una mayor apertura hacia el enfoque intercultural dentro del aparato público.

1.4 Programa Nacional de Acceso al Servicio Civil para profesionales indígenas y afrodescendientes

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

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

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

En el marco de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, el Ministerio de Cultura está facultado para liderar un sistema funcional especializado en interculturalidad (SFIP). Esta figura es idónea para trabajar temas transversales porque facilita la articulación de esfuerzos realizados en las distintas instancias del Estado. El diseño del SFIP deberá contar con un núcleo básico (INDEPA, MINSA, MINEDU, MIMDES y Defensoría del Pueblo), un espacio consultivo integrado por expertos independientes, instancias regionales en los departamentos con mayor población indígena a través de las Gerencias de Desarrollo Social de los gobiernos regionales y capítulos especializados (servicios públicos, conflictos, medio ambiente). Los roles del SFIP serán: a) Fiscalización, asegurando la aplicación del enfoque intercultural en los planes y políticas donde ha sido mencionado como eje transversal; b) Promoción, identificando sinergias, modelos replicables y aprendizajes intersectoriales.

1.6 Elaboración de Plan Nacional para Pueblos Indígenas

Los pueblos indígenas han sido invisibilizados en las prioridades del Estado durante buena parte de la historia republicana. Consecuentemente, su inclusión en las políticas públicas ha sido de carácter irregular, disperso y no explícito. La elaboración de un plan nacional permitiría establecer prioridades de acción en materia indígena, definir responsabilidades secto-

riales, plantear instrumentos de política y establecer parámetros presupuestales. Este plan debe tener una perspectiva de mediano plazo y puede estar articulado al proceso del “Plan Bicentenario al 2021”, promovido por CEPLAN. El resultado esperado es que el Estado cuente con un sistema de monitoreo y evaluación que le permita medir los avances en las políticas públicas que incorporan a los pueblos indígenas.

Objetivo 3 - Promover la aplicación del enfoque intercultural para mejorar la provisión de servicios y programas públicos

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

Este fondo generará incentivos para la creación de esquemas de política novedosos que respondan a problemas concretos asociados a la provisión de servicios y programas públicos. Podrán participar universidades y centros de investigación en alianza con instituciones públicas. Se financiarán “soluciones de políticas”, esquemas desarrollados, y no solo investigaciones, los cuales deberán ser replicables y escalables. Se sugiere que el fondo incluya entre sus prioridades la aplicación del enfoque intercultural, priorizando el diseño de esquemas que respondan a las vulnerabilidades específicas de los pueblos indígenas y grupos afrodescendientes, la superación de barreras en el acceso a servicios públicos, así como mejorar el diseño y la implementación de programas sociales existentes (por ejemplo, el Programa Juntos, que ya empezó a ser implementado en zonas indígenas amazónicas). Este fondo podría ser administrado por el MEF con la asesoría técnica del FINCyT.