

ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS Y PUEBLOS INDÍGENAS: (des)encuentros, avances y desafíos



Anahí Durand*

A lo largo de nuestra historia nacional, pueden ubicarse momentos en los cuales la violencia desplegada evidencia en toda su complejidad la difícil relación Estado-pueblos indígenas y lo mucho que nos falta para garantizar el pleno ejercicio de derechos para todos los peruanos y peruanas. Es el caso, por ejemplo, del genocidio cauchero, que supuso esclavitud y exterminio para varios pueblos de la Amazonía, o del conflicto armado interno, cuyas víctimas fueron por amplia mayoría indígenas quechuas y ashaninkas. También el paro amazónico que culminó con los lamentables enfrentamientos de Bagua en junio del 2009 podría contarse entre estos hechos.

Transcurridos cinco años del denominado “Baguazo”, resulta importante reflexionar respecto a

las políticas asumidas por el Estado para afrontar la realidad de exclusión que viven los pueblos indígenas en cuanto a principios, lineamientos, planes y proyectos articulados en una normativa e institucionalidad. En tal sentido, vale preguntarse ¿cuál ha sido la dinámica de interacción estatal con los pueblos indígenas en cuanto a políticas e institucionalidad vigente? Y de otro, ¿cómo avanzar en la construcción de una relación Estado-pueblos indígenas basada en una agenda compartida de políticas públicas susceptible de generar exigibilidad en los distintos sectores y niveles de gobierno? El presente artículo se propone analizar dicha interacción desde la “arquitectura estatal” y la asignación de funciones y competencias, identificando a la vez avances y desafíos pendientes para afirmar una sociedad que asuma su diversidad cultural como la convivencia democrática de los diferentes pueblos. Se trata de reflexiones generales, pero que se espera aporten a reflexiones e investigaciones de mayor alcance y profundidad.

* Socióloga, investigadora del IEP, directora de la Dirección de Políticas Indígenas del Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura.

1. PUEBLOS INDÍGENAS, POLÍTICAS PÚBLICAS Y ARQUITECTURA ESTATAL

Un primer aspecto a tomar en cuenta es la construcción del Perú como república bajo la lógica jurídica de ciudadanos con iguales derechos y deberes, pero que en la práctica supuso la continuidad del dominio de las élites criollas, las cuales pasaron a controlar los recursos del Estado e imponer la idea de su superioridad frente a la población indígena y afroperuana. Hasta inicios del siglo XX, los indígenas de los Andes y la Amazonía vieron limitada su condición ciudadana debido a sus escasas opciones de elegir o ser elegidos, y sin posibilidad de ejercer sus derechos económicos y sociales. El gobierno de Velasco marcó una pauta importante al realizar una radical reforma agraria, estableciendo la denominación de “campesinos” para referirse a los pueblos originarios cuya existencia precedía a la colonización española. En adelante, los pueblos de los Andes son consignados en la legislación como “comunidades campesinas” y los de la Amazonía como “comunidades nativas”. Tal clasificación, aunque pretendía revalorar el trabajo campesino de los pueblos originarios por sobre lo “indio” o “indígena”, términos cargados de negatividad, acabó por remarcar lo productivo soslayando lo étnico-cultural, sin necesariamente revertir de modo significativo la realidad de invisibilización y homogeneización existente.

Posteriormente, la acción organizativa de los pueblos y los cambios en el escenario internacional permitieron que el Perú firme y ratifique el Convenio 169 de la OIT para pueblos indígenas y tribales. Asimismo, se avanzó en la implementación de políticas sectoriales, como la Educación Intercultural Bilingüe, desde el Ministerio de Educación, o en lo referido a investigación en medicina tradicional desde el Centro Nacional de Salud Intercultural (Censi). Ya en el gobierno de Toledo, se intentó

reformular la institucionalidad encargada de gestionar las políticas relacionadas a la población indígena, incluyendo las políticas públicas, creando el Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afrodescendientes (Indepa). Si bien la idea inicial contemplaba otorgarle rango multisectorial e incluir representantes elegidos por los mismos pueblos, los conflictos entre organizaciones, la falta de decisión política y la poca claridad en sus lineamientos terminaron en su fusión por absorción en el actual Viceministerio de Interculturalidad (VMI) del Ministerio de Cultura. De esta forma el Estado adscribió la problemática de los pueblos indígenas al ámbito de la “cultura”, evadiendo la complejidad del tema y disminuyendo las posibilidades de una acción multisectorial.

Llegados a este punto de la discusión sobre la forma en que el Estado organiza, formula e implementa las políticas relacionadas con la población indígena, consideramos pertinente tomar el concepto “arquitectura estatal”¹. Proponemos discutir en torno a la existencia de una “arquitectura intercultural” entendida como una estructura de instituciones, autoridades y funcionarios en el interior del Estado capaz de viabilizar la aprobación de políticas destinadas a garantizar los derechos de los pueblos indígenas y potenciar su participación en espacios institucionales, repercutiendo así en un desarrollo con equidad y respetuoso de las diferencias. Lo que se constata es que el Perú todavía avanza lento en la constitución de una arquitectura estatal sobre el tema intercultural y en relación con los pueblos indígenas en particular. La creación del Viceministerio de Interculturalidad como “ente responsable de formular políticas, programas y proyectos que promuevan

¹ Este concepto proviene de la teoría feminista, que lo utiliza para abordar la construcción de una arquitectura de género en el Estado. Proyecto Olympia de Gouges, *Buenas prácticas y auditorias de género*, Barcelona, mayo de 2003.

la interculturalidad, como principio rector, para fomentar y garantizar los derechos y el desarrollo integral de los grupos culturalmente diversos del país”,² es un paso importante, aunque no resuelve la actual dispersión sectorial de las políticas. Asimismo, la creación de la Dirección de Políticas Indígenas como “unidad orgánica encargada de formular, conducir, ejecutar y supervisar la política indígena intercultural”³ representa un intento por establecer una instancia operativa responsable de la articulación multi-sectorial, aunque esto aún debe traducirse en un mejor ordenamiento de las rectorías y una mayor asignación de presupuestos.

Perú todavía avanza lento en la constitución de una arquitectura estatal sobre el tema intercultural y en relación con los pueblos indígenas en particular.

De este modo, el VMI podría asumir con la debida pertinencia la tarea de coordinar la política de titulación de tierras de comunidades nativas con el Minagri, la de salud con el Minsa o la de inclusión con el Midis. Lo mismo a nivel descentralizado, pues aspectos claves de la implementación y prestación de políticas sectoriales han pasado a ser competencia de los gobiernos regionales, los cuales deben atender a la población indígena, debiendo el Viceministerio procurar que dicha atención sea oportuna, efectiva y respetuosa de la diversidad cultural.

2 Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura (ROF), artículo 11.

3 ROF institucional, artículo 87.

Tenemos así un Estado que paulatina y desordenadamente ha ido adaptando su institucionalidad y sus políticas a la demanda de la población indígena. Queda abierto el reto de concretar una adecuada arquitectura intercultural, que supere la tradición estatal homogeneizadora, así como la dispersión, superposición e improvisación de estructuras y funciones, empoderando debidamente al ente rector e institucionalizando mecanismos de diálogo con los pueblos y sus organizaciones. No obstante, la atención a las y los ciudadanos indígenas no puede esperar, y requiere la acción coordinada e inmediata del Estado y la sociedad. Pasemos entonces a reflexionar sobre algunos avances y desafíos pendientes para avanzar en la construcción de políticas públicas pertinentes y oportunas como base de una arquitectura estatal intercultural y una nueva relación Estado-pueblos indígenas.

2. CONSTRUIR COMPROMISOS: POLÍTICAS Y DERECHOS DESDE NUESTRA DIVERSIDAD CULTURAL

La realidad de exclusión de la población indígena, expresada en altos índices de pobreza y graves brechas e inequidades en logros de desarrollo humano entre ciudadanos indígenas y no indígenas, expresa la urgencia de tomar medidas concretas y asumir compromisos que permitan avances de mayor profundidad y alcance, para lo cual no son pocos los desafíos. Desde el Estado, además del mencionado reto de construir una adecuada arquitectura intercultural, hace falta profundizar el desarrollo del denominado “enfoque intercultural”. Aunque tanto el enfoque de género como el intercultural han sido incluidos como enfoques transversales en distintos planes y herramientas de la administración pública, su incorporación debe expresarse también en prácticas de gestión concretas. Queda pendiente que los distintos sectores operativicen un enfoque que, aunque tiene una fuerte densidad conceptual, alude básica-

mente a la construcción de relaciones horizontales y democráticas entre culturas distintas. Esto incluye pensar las políticas públicas en todo su ciclo—construcción de agenda, formulación, asignación presupuestal, implementación, evaluación—desde una perspectiva diferencial “que tome en cuenta la variable o dimensión étnica en planes, proyectos, instrumentos, procedimientos y formatos, recogiendo y visibilizando el pensamiento, la cosmovisión y las visiones de desarrollo de las propias comunidades”.⁴ Autoridades, tomadores de decisiones y funcionarios deberían ser sensibilizados y capacitados en tal sentido.

Ni el proceso de construcción de una arquitectura estatal ni el efectivo desarrollo del enfoque intercultural para la formulación de políticas pueden avanzar sin tomar en cuenta lo planteado por los mismos pueblos indígenas.

No obstante, ni el proceso de construcción de una arquitectura estatal ni el efectivo desarrollo del enfoque intercultural para la formulación de políticas pueden avanzar sin tomar en cuenta lo planteado por los mismos pueblos indígenas. Esto implica institucionalizar la consulta y la coordinación con los pueblos y sus organizaciones en las distintas intervenciones estatales referidas al ejercicio de sus derechos. Por ejemplo, la implementación de la consulta previa, una sentida demanda de los pueblos indígenas, especialmente de la Amazonía, establece mecanismos de diálogo que deben continuarse y

profundizarse. Los procesos de consulta en curso han dejado importantes lecciones que requerirán de ajustes y reformulaciones a distinto nivel, pero institucionalizan un derecho que ya no puede desconocerse. Por el contrario, se requiere un mayor compromiso multisectorial, que incluya el empoderamiento del Viceministerio de Interculturalidad como ente rector. Asimismo, hace falta incluir la opinión y la participación de los pueblos indígenas en la formulación de políticas que los afectan directamente. Por ejemplo, la actual política de inclusión, la ambiental o la de salud tendrían que incorporar la opinión y la participación de los pueblos indígenas en sus distintas fases. Institucionalizar el diálogo y la coordinación implica superar la idea de que se trata de “pérdidas de tiempo”, cuando probablemente la intervención estatal y los indicadores de desarrollo mejorarían de hacerlo, tal como lo demuestran distintas experiencias en curso. Es el caso de la institucionalización del parto vertical y las casas de acogida, trabajadas con las mismas comunidades en la zona andina, que han contribuido a disminuir los índices de mortalidad materna. Se trata de generar niveles de interlocución respetuosos de las instancias organizativas existentes, evitando crear nuevas estructuras que pueden generar más bien conflictos y paralelismos.

De otro lado, se nos presenta como sociedad el desafío de desterrar de modo definitivo prácticas y miradas discriminatorias, tanto aquellas que a base de estereotipos y prejuicios alientan el racismo, como las que bajo criterios de “buena fe” replican esquemas proteccionistas. Históricamente, los pueblos indígenas han construido sus propias organizaciones comunales, federaciones gremiales regionales e instancias organizativas nacionales, y al margen de las deficiencias o crisis que presenten, son espacios legitimados de deliberación y decisión colectiva, que además permiten la elección de autoridades y

4 Departamento Nacional de Planeación de Colombia (2012). *Guía para la incorporación de la variable étnica y el enfoque diferencial en la formulación de planes y políticas del territorio nacional*. Bogotá: DNP.

dirigentes. Ahora que varias ONG han reorientado su trabajo hacia los pueblos indígenas y especialmente hacia la Amazonía, la relación a establecer tiene que basarse en la alteridad y el reconocimiento de autonomía, respetando los procesos y las decisiones tomadas por los mismos pueblos. Se trata de que como sociedad asumamos nuestras diferencias, generando nuevos y amplios compromisos, que impliquen a su vez interacciones y relacionamientos basados en el respeto y la alteridad.

ANOTACIONES FINALES

Sin duda, la realidad es compleja, y los avances podrían parecer pocos ante el peso de los desafíos. Todavía cada año niños aymaras y quechuas mueran por el frío en Puno o Huancavelica, y todavía en la selva, en la cuenca del Corrientes, donde se extrae petróleo hace cuarenta años, mueren niños achuar por falta de atención médica, agravada por la contaminación ambiental. Persiste pues el imperativo de realizar cambios en la formulación e implementación de las políticas y la organización del Estado, pero también en la formación y sensibilización de funcionarios y trabajadores. Esto implica la voluntad de generar y suscribir amplios consensos y compromisos entre actores sociales, políticos y económicos que sean además de obligatorio cumplimiento. Solo de esta forma podremos generar un “piso mínimo” institucional y normativo inamovible, de modo que ya ningún gobernante pueda llamar nuevamente a los pueblos indígenas “perros del hortelano” ni algún funcionario justificarse en la ineficiencia estatal o la burocracia para continuar la desatención a esta parte de la ciudadanía.

Próximos a celebrar el bicentenario de nuestra vida republicana, gravita nuevamente la larga y profunda discusión respecto al país que somos y al que queremos construir. Abordar este debate implica que los actores políticos y sociales se pronuncien respecto a cómo asumimos nuestra diversidad cultural, proponiendo políticas universales acordes con una debida atención a los derechos de los grupos culturalmente diversos. Asimismo, requiere discutir el modelo de desarrollo suscrita por los últimos gobiernos, pues sería ingenuo desconocer que buena parte de la problemática de los pueblos indígenas se encuentra vinculada a un desarrollo económico basado en la extracción de recursos generalmente superpuestos a sus territorios e incapaz de garantizar una redistribución equitativa de los beneficios. Se trata entonces de impulsar un diálogo intercultural amplio que, evitando caer en visiones esencialistas de un lado o en la exaltación del desarrollismo neoliberal de otro, contemple el tema del bienestar y el desarrollo de los pueblos indígenas como punto de partida y de llegada. Asumir este proceso trasciende ampliamente lo coyuntural, abarcando compromisos estatales y societales, que avancen en reformular nuestra construcción como nación garantizando un país con democracia y bienestar para todos los peruanos y peruanas. □

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Durand, Anahí. “¿Minorías o naciones? Discursos y políticas de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas”. En *Revista Argumentos*, año 8, n.º 2. Mayo 2014. Disponible en http://www.revista-argumentos.org.pe/politicas_publicas_y_pueblos_indigenas.html
ISSN 2076-7722