

Pueblos indígenas y establecimiento de agenda: cambios en la estructura organizacional en el Estado peruano (2000-2011)	Titulo
Alza Barco, Carlos - Autor/a; Zambrano Chávez, Gustavo - Autor/a;	Autor(es)
Buenos Aires	Lugar
CLACSO	Editorial/Editor
2014	Fecha
	Colección
Estudios de casos; Procesos políticos; Estructura institucional; Reformas institucionales; Pueblos indígenas; Perú;	Temas
Doc. de trabajo / Informes	Tipo de documento
* <a href="http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20140216081323/InformefinalAlzayZambranovf.pdf">http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20140216081323/InformefinalAlzayZambranovf.pdf</a>	URL
Reconocimiento-No Comercial-Sin Derivadas CC BY-NC-ND <a href="http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es">http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es</a>	Licencia

**Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO**

<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)**

**Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)**

**Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)**

[www.clacso.edu.ar](http://www.clacso.edu.ar)



**Carlos Alza Barco\* y Gustavo Zambrano Chávez\*\***

**Pueblos indígenas y establecimiento de agenda:  
Cambios en la estructura organizacional en el Estado Peruano  
(2000-2011)**

**Sección 1: apuntes sobre el diseño del caso.**

**Del contenido de las políticas a la organización estatal.**

Es innegable que los países latinoamericanos presentan una inmensa diversidad cultural. Las culturas ancestrales que los conforman son parte de nuestra identidad como región o país y han estado presentes durante siglos a pesar de la serie de dificultades históricas que se han dado para su reconocimiento y existencia; dificultades que, en muchos casos, han significado luchas contra la discriminación, defensa de sus territorios y prácticas ancestrales frente a intereses de terceros, e incluso la exigencia de ciudadanía para participar en el debate político.

En este proceso largo de lucha y reivindicación de sus derechos, los Estados han jugado un rol particular. Se espera que ellos sean –de alguna manera- quienes generen las condiciones que garanticen la continuidad de las culturas indígenas y sus formas de vida. La pregunta detrás es si efectivamente ello ha sido así y si se han organizado para lograr este objetivo.

Los Estados modernos representan un ámbito de decisiones políticas sobre determinadas extensiones territoriales, respecto a temas como el desarrollo, la seguridad, la lucha contra la pobreza, entre otras. Sus decisiones públicas buscarán abarcar a las diversas realidades que dentro de sus fronteras establecidas existen. Con ello, las culturas indígenas se podrían ver, de alguna manera, afectadas por la forma cómo los Estados y sus gobernantes toman decisiones.

Si por ejemplo en disposiciones y medidas estatales se mantienen lógicas monoculturales, es más que probable que los problemas –históricos- de los pueblos indígenas continúen e incluso se agraven. Ocurre que mantener ciertas formas conservadoras respecto a la manera sobre cómo gobernar podría significar restricciones a las condiciones de vida de estos pueblos. Si a ello se suman políticas de aculturamiento hacia los grupos distintos, nos encontramos incluso frente a la posibilidad de extinguir la riqueza de la pluralidad.

Lo contrario sería que los Estados incorporen en sus estructuras organizacionales y en la manera como toman decisiones la visión del bien vivir de los pueblos indígenas; o al menos conozcan cuáles son sus prioridades de desarrollo. Lo anterior implica tanto añadir el enfoque

---

\* Candidato a doctor en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica del Perú y Magister en Regulación por la London School of Economics and Political Science. Es docente del Departamento de Ciencia Política y Gobierno de la Facultad de Ciencias Sociales y Coordinador de la Especialidad de Políticas Públicas y Gestión Pública de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú. También coordina el Grupo de Investigación en Gestión Pública y Políticas Públicas de la PUCP. ([carlos.alza@pucp.edu.pe](mailto:carlos.alza@pucp.edu.pe))

\*\* Master of Arts en Applied Ethics por la Universidad de Linköping en Suecia, actualmente es alumno de la Diplomatura en Filosofía con la mención en Ética y Política por la Universidad Antonio Ruiz de Montoya en Lima. Es docente en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú y forma parte del Grupo de Investigación en Gestión Pública y Políticas Públicas de la PUCP. ([zambrano.ga@pucp.pe](mailto:zambrano.ga@pucp.pe))

intercultural como parte del diseño de políticas públicas como cumplir con una serie de exigencias normativas, como son los estándares de derecho internacional en cuestiones como territorios y propiedades sobre tierras indígenas. Más allá de ello, el reto exige edificar niveles de institucionalidad en materia de pueblos indígenas como parte de la actuación estatal: construir no sólo políticas sino una gestión pública intercultural que soporte dichas políticas. Pero ¿de qué manera se logra instalar una materia (como puede ser la indígena) como parte de las políticas públicas estatales? ¿Generar institucionalidad estatal en materia de pueblos indígenas representa un proceso lineal, o existen diversos factores que facilitan e incluso dificultan su concreción y luego actuación? Los marcos normativos actuales, ¿son suficientes?

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo - OIT es la norma más importante en materia de pueblos indígenas. El Perú como otros países en la región lo ha ratificado, por lo que se encuentra en la obligación de cumplir con los estándares que en este se establecen. Entre estos están el desarrollo de mecanismos para hacer efectivo el derecho a la consulta previa, libre e informada y el de garantizar el aprovechamiento tradicional de sus tierras y territorios así como de los recursos naturales que han utilizado de manera ancestral. Pero se establece además la obligación de contar con una institucionalidad estatal adecuada en materia de pueblos indígenas que responda a la realidad de estos pueblos, y que se haya formado a través de acciones coordinadas y sistemáticas con ellos.

Para dar cumplimiento de lo anterior es necesario entre otras cosas generar una reforma en la estructura del Estado. Estos cambios representan modificaciones normativas, adecuación de políticas públicas, establecimiento de mecanismos de consulta y participación respecto de medidas que los puedan afectar directamente, entre otras acciones. Pero sobre todo se exige la constitución de entidades estatales encargadas de hacer seguimiento y cumplimiento a todo lo anterior.

A pesar de la claridad en el mandato del Convenio 169 de la OIT, la historia reciente de su ratificación ha venido acompañada tanto por esfuerzos en su implementación como por cuestionamientos a la real posibilidad de que lo que propone efectivamente se pueda hacer realidad. Nos encontramos así ante una tensión constante entre, por un lado, llegar a cumplir lo que obliga el Convenio y, por otro, la oposición de modelos institucionales y políticos ya asentados que lo ven como riesgoso a sus intereses. Y es que hacer efectivo el contenido del Convenio 169 exige también un cambio de paradigma que plantea reformas estructurales en el Estado sobre la manera de alcanzar el desarrollo.

El Perú no es ajeno a la situación descrita. En nuestro país aún existe una limitada actuación estatal en materia de pueblos indígenas en el contexto de aplicación del Convenio 169. Por un lado, si bien el marco normativo es formalmente adecuado, su cumplimiento no ha seguido la misma suerte, no habiendo, por ejemplo, planes y políticas específicas que garanticen efectivamente las condiciones de vida de estos pueblos. Por otro lado, tenemos una agenda histórica indígena de demandas sin solucionar, lo que es la base de exigencias manifestadas en diversas situaciones de conflictividad social; demandas que se vienen tratando de responder a través de espacios no institucionalizados, gobernados por la coyuntura (mesas de diálogo, v.gr.). Quizá el problema principal está en que precisamente ese marco normativo e institucional al que hacemos referencia no es garantía suficiente para atender la agenda de los pueblos indígenas en tanto no se ha contado con una entidad con capacidad política real que se pueda hacer cargo de tal tarea.

La presencia y/o la ausencia de una autoridad estatal indígena es un factor determinante para que la institucionalidad en esta materia logre concretarse como parte de la estructura del Estado. Si bien el actual Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura peruano en los últimos dos años representa una oportunidad para abordar los asuntos indígenas en el Estado peruano, vuelve a andar por un camino ya recorrido por otras entidades que no han tenido la capacidad real de colocar la agenda indígena en la actuación estatal. SETAI, CONAPA, INDEPA y DGPOA, no lograron concretar acciones y ver resultados de su gestión puesto que su tiempo de existencia fue corto y con pocas capacidades institucionales adquiridas. Lo anterior no permitió que se integre la agenda de los pueblos indígenas en la política nacional, debido entre otras cosas a su volatilidad e inconstancia en el tiempo.

Es así que el escenario de la institucionalidad estatal indígena peruana se ha caracterizado por estar liderado por entidades que no lograron desarrollarse, dificultando o impidiendo con ello que los asuntos indígenas sean parte prioritaria de la agenda del Estado como se espera desde los propios pueblos indígenas. El debilitamiento permanente de la entidad estatal en materia indígena constituye un elemento fundamental de análisis pues evidencia también la permanente lucha ideológica y la ocasión para que otros actores ingresen e intervengan en espacios poco institucionalizados. Nuestro interés radica en conocer a profundidad qué es lo que generó estos cambios; es decir, los factores detrás de decisiones que fueron determinando el cambio en las sucesivas entidades estatales en materia de pueblos indígenas en el Perú.

#### **La necesidad de evidencia sobre los procesos de política pública.**

Discutir desde la academia acerca de las políticas públicas en la región latinoamericana implica preguntarnos sobre el *qué* pero también sobre el *cómo*. Pensar el *cómo* significa reconstruir, problematizar y analizar los procesos de toma de decisiones teniendo en cuenta la formación de entidades, normas e instrumentos de política a partir de la generación de evidencia. De este modo, al complementar la mirada teórica y crítica sobre los resultados, contenidos y formas de las políticas, se puede analizar académicamente y aportar en la formulación de las políticas públicas.

Las estructuras institucionales para resolver problemas públicos a través de las políticas cambian, se transforman, adquieren o pierden funciones, modifican sus lógicas de operación y los criterios sobre los que se toman decisiones. En este contexto, surge una pregunta clave: ¿qué factores influyen en estos cambios?

La presente investigación analiza cómo se ha ido estableciendo la agenda de cambios de la estructura institucional en materia indígena en el Estado peruano entre el año 2000 y el 2010. No se trata, por tanto, de un estudio sobre asuntos indígenas, sino sobre la reforma de la estructura estatal que le da soporte y los factores que explican sus cambios. Para ello, nos hemos planteado como objetivos:

- (i) reconstruir el proceso de establecimiento de la agenda de los cambios de la institucionalidad indígena en el Perú entre los años 2001-2010;
- (ii) identificar los factores que explican el establecimiento en la agenda de los cambios en la institucionalidad indígena en el Perú entre el 2001 y el 2010;
- (iii) analizar el rol de estos factores, con el fin de obtener conclusiones que permitan comprender cómo se establecen los cambios institucionales en el gobierno peruano.

De este modo se plantea generar evidencia consistente para entender el cambio en el establecimiento del tema indígena en la agenda pública peruana a través del estudio del cambio en la institucionalidad indígena.

Para reconstruir los procesos decisionales de los cambios en la estructura institucional del Estado peruano, utilizamos la estrategia narrativa de la metodología de estudio de caso de Michael Barzelay (2004), actual Jefe del Departamento de Management de la London School of Economics and Political Science<sup>1</sup>. La metodología busca, principalmente, instrumentalizar (Yin, 1994) experiencias concretas de la realidad que, convertidos en casos de estudio, permitan mostrar y analizar procesos de toma de decisión en las políticas públicas y en la gestión pública, en nuestro caso, institucionalización de la temática indígenas en el Estado peruano.

El enfoque cualitativo que sostiene esta metodología permite contar con técnicas etnográficas, realizar entrevistas a profundidad<sup>2</sup>, revisión documental<sup>3</sup> y revisión de noticias en medios de comunicación. Con la información recogida se elabora un cuadro de eventos (estructura del caso) que guiará la reconstrucción narrativa de los procesos decisionales. Sobre la base de esta narración se efectúa luego el análisis aplicando, en los factores identificados, los marcos teóricos de las políticas públicas y los asuntos indígenas.

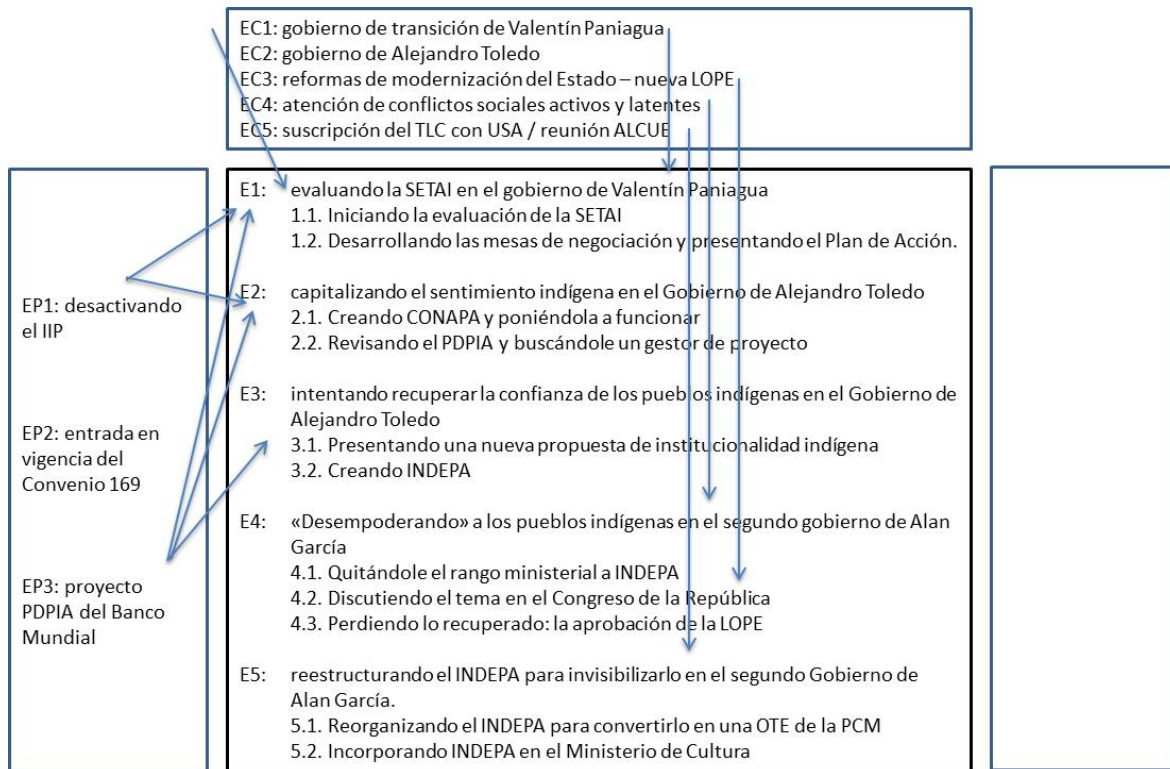
---

<sup>1</sup> Barzelay aplicó esta estrategia metodológica a las políticas públicas de la gestión, también conocidas como las reformas de la nueva gestión pública en diversos países (Barzelay, 2001). Hoy existen numerosas investigaciones con la aplicación de esta metodología para explicar casos tales como las reformas de gestión en México (Cejudo, 2003 y 2008), Brasil (Gaetani, 2002) y Perú (Cortazar, 2007); asimismo, el INDES/BID la ha aplicado en varias investigaciones sobre procesos de políticas públicas y gerencia social en América Latina (Di Virgilio, 2004; Isuani, 2005 Guerrero, 2006; Alza, 2006).

<sup>2</sup> Se logró entrevistar a Ana Palomino, ex comisionada y actualmente asesora del Programa de Pueblos Indígenas de la Defensoría del Pueblo; Miguel de Loayza, ex asesor de la DGPOA y de INDEPA OPE del MIMDES ex secretario técnico de INDEPA OT, ex jefe de la unidad ejecutora N° 004 INDEPA del VMI-MC; Vicente Otta, ex asesor de la Comisión de Cultura del Congreso de la República; Gustavo Zambrano (entrevista exploratoria realizada por Carlos Alza y el equipo de trabajo), ex Jefe de la Unidad Ejecutora No. 004 INDEPA del VMI-MC; Hildebrando Ruffner, líder indígena ex miembro de CONAPA y ex directivo de INDEPA OP; Haroldo Salazar, líder indígena y ex miembro de CONAPA, ex directivo de INDEPA OP y ex presidente de AIDSESEP; Jaime Urrutia, líder indígena y ex jefe de SETAI durante el gobierno de transición de Valentín Paniagua y actual investigador del IEP.

<sup>3</sup> Con fecha 9 de octubre de 2013, el Viceministerio de Interculturalidad atendió nuestra solicitud de información del 16 de setiembre de 2013 sobre las entidades estatales en asuntos indígenas cuyo acervo documentario había sido transferido al Ministerio de Cultura. Habiendo solicitado información sobre la memoria institucional y los informes finales de resultados, funciones y sustento de su extinción institucional, la misma Ministra de Cultura, Diana Álvarez Calderón nos respondió con total apertura disponiendo la búsqueda y entrega de la siguiente información: normas del sector cultura y del subsector interculturalidad, y planes operativos, memorias institucionales y normas internas del INDEPA gestiones 2006 al 2010". Asimismo, se revisaron los diarios de Debates del Congreso de la República entre los años 2007 y 2010 y todos los informes que se emitieron durante esos años luego del conflicto de Bagua también del Congreso de la República.

**Gráfico 1**  
**Estructura del caso**



Fuente: elaboración propia

La aproximación metodológica presenta en primer lugar una narración (Sección 2) que no constituye una mera construcción cronológica del caso, sino, por el contrario, una serie de procesos denominados “eventos”, que van construyendo y dando vida a las decisiones y a las políticas. Este enfoque parte de la idea de que en la ciencia política es necesario mostrar “evidencia” sobre lo que normalmente constituye un ejercicio de especulación como son los actos de corrupción, la presión de intereses, el papel de los medios, o la denominada “voluntad política”. Por ello, el uso de técnicas etnográficas aplicadas al mundo de lo público, la aplicación de entrevistas a profundidad, el recojo de información no oficial y mediática, la reconstrucción de los procesos decisionales, los argumentos retóricos y la explicitación de las condiciones en las que se da la política pública ayudan a comprender y no sólo especular sobre lo ocurrido “detrás de las cámaras” o la formalidad de una ley, un plan o una decisión política explícita.

Se suele estudiar las políticas desde lo formal, desde el dato estadístico o desde la lectura de lo aparentemente evidente, cuando en realidad hay muchas cosas que ocurren en el mundo invisible de la política. Asimismo, la narración se construye bajo el criterio de que dichos procesos o eventos aportan a la respuesta a una pregunta teórica central que guía la investigación, lo que permite seleccionar los hechos relevantes y observar el continuo decisional en un entorno complejo como el que suelen presentar las políticas públicas. No hay que desestimar la narración como algo meramente descriptivo; para comprender hay que conocer, y para conocer hay que reconstruir la realidad con datos verificables, los mismos que son mucho más que el dato estadístico o el hecho cronológicamente ordenado.

La reconstrucción de los hechos fortaleció la hipótesis de trabajo dando lugar a los procesos narrados y que serán materia de análisis:

- el cambio en la estructura institucional se produce en coyunturas de cambio de gobierno;
- los emprendedores de políticas tienen un rol importante dentro de la definición de estos cambios; y
- la racionalidad económica imperante en el periodo de estudio define la lógica de los cambios institucionales.

En suma, estos tres factores son los que van influyendo en la agenda decisional del gobierno peruano respecto de los cambios en la estructura institucional en materia indígena.

El análisis es la segunda parte del caso (Sección 3). Este contiene una explicación de lo narrado en la primera. A diferencia de los trabajos académicos tradicionales, la separación entre narración y análisis obedece precisamente a la necesidad de limpiar la narración de subjetividades y comentarios explicativos que rompen la secuencia procesual de las decisiones, arriesga al investigador a la especulación en lugar de la búsqueda de información fidedigna, y permite que otros autores puedan hacer lecturas diversas desde muy diversas disciplinas sobre el mismo caso. La explicación contenida en el análisis se obtiene de vincular teoría y evidencia, haciendo una lectura crítica de los procesos, a la luz de los enfoques teóricos aplicables y útiles para responder a la pregunta principal y teórica que guía la investigación. En este caso, el análisis vincula la evidencia sobre los cambios en la estructura institucional en materia indígena, con la teoría sobre coyunturas críticas, emprendedores de políticas y racionalidad imperante, que corresponden a las explicaciones sobre los factores que han influido en los procesos de cambio narrados. El análisis constituye así un aporte académico relevante porque ayuda a comprender y explicar lo ocurrido en la narración y, eventualmente y dependiendo las condiciones o profundidad de la investigación, reacciona o contesta las posiciones teóricas utilizadas, reconstruyendo o planteando nuevas posiciones.

Cabe mencionar y agradecer el invaluable apoyo de Alejandra Valverde Valverde, Licenciada en Ciencia Política, quien participó activamente en el trabajo de campo y la discusión sobre el análisis.

## **Sección 2: generando evidencia sobre los cambios en la estructura institucional para los pueblos indígenas: seis cambios en tres gobiernos. (Narración del caso).**

### **Evaluando la SETAI en el Gobierno de Valentín Paniagua**

#### ***Iniciando la evaluación de la SETAI***

En los últimos años del gobierno de Alberto Fujimori Fujimori, el contexto político se vuelve muy inestable para el Perú debido a la serie de denuncias por casos de corrupción. Fujimori el año 2000 inicia un tercer mandato luego de ganar las elecciones presidenciales en un ambiente de fraude electoral. En setiembre de ese año se empiezan a conocer los contenidos de los que se denominaron *vladivideos*, donde su asesor y persona de confianza Vladimiro Montesinos compra congresistas. En un escenario de escándalos mayúsculos, Fujimori en noviembre viaja a Japón regresando de la cumbre del APEC en Brunei antes de volver a

Lima, desde donde renuncia vía fax el 19 de noviembre de ese año. Fujimori es destituido por el Congreso de la República el 28 de noviembre del año 2000 al no aceptársele la renuncia. Ese mismo día se elige a Valentín Paniagua Corazao como Presidente del Perú.

El gobierno de Paniagua se caracterizó por tener como mandato ser *un gobierno de transición*, cuyo principal objetivo fue garantizar la transparencia en la realización de nuevas elecciones presidenciales. De manera adicional, este gobierno buscó realizar una serie de acciones para entablar una nueva relación entre Estado y ciudadanía. Ejemplo de ello fue que se inició el trabajo de la Comisión de la Verdad, y se empezó a dar cumplimiento a obligaciones establecidas en las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto a reiniciar juicios a líderes terroristas en el fuero civil.

El gabinete de Valentín Paniagua estuvo conformado por personas destacadas que se habían mantenido alejadas del anterior gobierno. Fue presidido por el ex Secretario General de las Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuellar. Como parte de este equipo, se nombró a Susana Villarán De la Puente como Ministra del Ministerio de Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano - PROMUDEH (en adelante PROMUDEH), ministerio en el que se encontraba la Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas - SETAI (en adelante SETAI), entidad estatal encargada de la temática indígena en el Perú en esos años.

La SETAI no fue la primera entidad estatal encargada de abordar los temas indígenas en el Perú. Existen antecedentes de este tipo de institucionalidad que se remontan a varias décadas atrás, siendo la primera entidad encargada de ver estos temas el que se llamó Instituto Indigenista Peruano.

En 1940 se realizó el Primer Congreso Indigenista Interamericano patrocinado por el Instituto Indigenista Interamericano, en la ciudad de Pátzcuaro, México. Con una alta participación de gobiernos de Latinoamérica, se buscó coordinar con ellos una política indigenista americana (Stavenhagen. Rodolfo 2008)<sup>4</sup>. En esa ciudad, el gobierno del Perú se comprometió a crear una entidad pública encargada de atender la problemática de los pueblos indígenas del país. Con ese fin, en 1946 se crea el Instituto Indigenista Peruano (en adelante IIP), mediante Decreto Ley 11009, el cual dependía al momento de su creación del Ministerio de Justicia y Trabajo (Castillo et. al. 2010; OIT, 2011). Es importante precisar que de los considerandos del citado Decreto Ley se desprende que las políticas indígenas estaban enfocadas exclusivamente a un sector campesino y trabajador<sup>5</sup>.

De acuerdo con Osmar Gonzáles, el IIP fue “[...] un intento que quedó a la mitad de camino en el propósito de suplir la ausencia del sentido nacional que caracterizaba a las clases que controlaban los distintos espacios de poder. Fue una entidad estatal que no logró más que mantener la idea que se construía de un indio susceptible de ser integrado y asimilado mediante la educación” (Gonzales, 2001: 133-134). Su existencia a lo largo de los años es casi imperceptible, y hoy quedan pocos registros -por no decir ninguno- de sus aportes en el debate peruano en materia de pueblos indígenas en gran parte del siglo XX<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> En ese momento se consideró que este tipo de política era necesaria para acelerar y consolidar la integración nacional de los países y porque servirían para promover el desarrollo económico y social de las comunidades indígenas.

<sup>5</sup> Considerando del Decreto Ley 11009: “Que uno de los postulados del Pronunciamiento Revolucionario de Arequipa, consiste en promover el auténtico bienestar popular restaurando los derechos de la gran masa trabajadora, especialmente del sector campesino que es el más numeroso en la República”

<sup>6</sup> De acuerdo con Jaime Urrutia, ex jefe de la SETAI, los archivos del IIP desaparecieron en un incendio a mediados de la década de los 90 cuando se encontraban almacenados en el Ministerio de Agricultura.



Durante décadas el IIP estuvo bajo la dirección de varios ministerios a los que iba siendo transferido y adscrito. Ya en la década de los noventa durante el gobierno de Alberto Fujimori, pasó al Ministerio de Agricultura, para finalmente el 29 de octubre de 1996 ser transferido de esta entidad al PROMUDEH<sup>7</sup>. Este sector en tanto encargado de establecer políticas para promover el desarrollo de la mujer, la familia, la niñez y otras poblaciones vulnerables, se entendió tendría competencias relacionadas a la temática indígena. Meses después, el 28 de marzo de 1997, el nuevo Reglamento de Organización y Funciones ROF (en adelante ROF) del PROMUDEH, Decreto Supremo 001-1997-PROMUDEH, crea la Unidad de Programas para Poblaciones Indígenas - UPPI, dentro de la Oficina de Desarrollo Productivo, que a su vez se encontraba en la Gerencia de Desarrollo Humano<sup>8</sup>, con lo que desaparecía el IIP, que en la práctica ya estaba siendo desactivado.

Al año siguiente, el 05 de noviembre de 1998, se modificó el ROF del PROMUDEH para adecuar algunas de sus funciones y parte de su estructura a partir de lo que se consideraron “lineamientos y procesos de modernización integral del Estado”<sup>9</sup>. Con esta norma se establece una nueva estructura orgánica en este ministerio, creándose como parte de esta la Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas - SETAI. Esta órgano tenía como funciones promover, coordinar, dirigir, supervisar y evaluar las políticas, planes, programas y proyectos con enfoque de género para el desarrollo de las comunidades campesinas y nativas, respetando su identidad étnica y cultural y sus formas de organización (Artículo 48 del Decreto Supremo 012-1998-PROMUDEH.). La SETAI absorbió todas las funciones que tenía la anteriormente creada UPPI que venía desactivando el IIP. Adicionalmente, en la Primera Disposición Complementaria del nuevo ROF del PROMUDEH se crea la Comisión de Asuntos Indígenas - CAI (en adelante CAI) como órgano multisectorial encargado de articular las demandas de las comunidades campesinas y nativas y las ofertas de servicios del Estado<sup>10</sup>.

Si bien la SETAI era el órgano encargado de los temas indígenas, era una institución débil. Desde su creación cumplió sólo labores de investigación y de promoción de actividades culturales<sup>11</sup>; además, de ser la Secretaría Ejecutiva de la CAI<sup>12</sup>. De acuerdo con su norma de creación tenía como funciones promover, coordinar, dirigir, supervisar y evaluar las políticas, planes, programas y proyectos con enfoque de género para el desarrollo de las comunidades campesinas y nativas, respetando su identidad étnica y cultural y sus formas de organización<sup>13</sup>. Sin embargo en la práctica era una entidad que no cumplía con lo señalado debido a tres factores: falta de capacidad operativa, ausencia de órganos desconcentrados y presupuesto reducido. En palabras de Ángela Meentzen, no había correspondencia entre las

---

<sup>7</sup> Primera Disposición Complementaria del Decreto Legislativo 866, Ley de Organización y Funciones del PROMUDEH

<sup>8</sup> Esta Gerencia tenía como parte de sus funciones promover, ejecutar, coordinar, orientar y supervisar las políticas y programas en el campo del desarrollo humano sostenible, dirigidos a elevar la calidad de vida de las personas, la familia y en especial de los grupos en situación de riesgo, impedidos físicos y de las poblaciones indígenas (artículo 20 del ROF del PROMUDEH).

<sup>9</sup> Considerandos del Decreto Supremo 007-1998-PROMUDEH

<sup>10</sup> La integraron el Viceministro del PROMUDEH o su representante (quien lo dirigía), un representante del Sector de Relaciones Exteriores; un representante de los sectores o ministerios de Justicia; Defensa; Educación; Salud; Agricultura; Energía y Minas; Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales; y Presidencia; de igual manera lo integraban dos representantes de las comunidades campesinas y dos representantes de las comunidades nativas.

<sup>11</sup> Entrevista a Jaime Urrutia.

<sup>12</sup> Como Secretaría Técnica de la CAI, la SETAI tuvo las siguientes funciones: (i) formular y proponer a la CAI las políticas, normas y lineamientos en temas de su competencia; (ii) identificar y canalizar a los órganos competentes los intereses, necesidades y problemáticas de los Pueblos Indígenas; (iii) emitir en forma previa sobre las políticas de los sectores que puedan afectar a los Pueblos Indígenas; (iv) informar a la CAI sobre el seguimiento y evaluación de las políticas aprobadas y los acuerdos internacionales suscritos por el Perú en materia indígena.

<sup>13</sup> Artículo 48 del Decreto Supremo 012-1998-PROMUDEH.

altas funciones que tenía y su bajo perfil institucional (no era un órgano del línea del PROMUDEH ni un ente autónomo) (Gomariz, Enroque y Mentzen, Angela 2004). Este problema se agudizó cuando mediante Decreto Supremo 013-2001-PROMUDEH del 03 de julio del 2001 se encargó a la SETAI<sup>14</sup> velar por y garantizar el respeto y promoción de los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial - PIACI (en adelante PIACI) en todas las acciones que emprendan los distintos sectores (como el Ministerio de Energía y Minas), además de elaborar lineamientos para todo quien desarrolle actividades de extracción de hidrocarburos, madera, actividades turísticas entre otras en lugares donde se desplacen estos pueblos (artículo 2 D.S. 013-2001- PROMUDEH), labor que no pudo realizar. Así, se estaba frente a una entidad con poca capacidad para dar solución a las demandas de los pueblos indígenas, y de responder a las obligaciones que se le venían encomendado con relación a las políticas públicas<sup>15</sup>.

Respecto a la CAI, en tanto órgano de coordinación funcional (de acuerdo a lo señalado en el Decreto Supremo 012-98-PROMUDEH), no tenía funciones decisorias ni consultivas. La CAI en la práctica no funcionó, y de acuerdo con Pedro Castillo y otros, existía un cruce y superposición de competencias entre la CAI y SETAI, lo cual no ayudó a que ninguna de las dos cumpliera las funciones que les fueron otorgadas (Castillo, Pedro et. al. 2010).

### ***Desarrollando las mesas de negociación y presentando el Plan de Acción.***

El gobierno de Paniagua no solo representaba una transición, sino la oportunidad de poder establecer agendas que antes se encontraban olvidadas. El trabajo de la SETAI no respondía a las demandas indígenas de esos años, por lo que son las propias organizaciones las que empezaron a buscar abrirse un espacio con el gobierno. Es así que en los primeros días de febrero del 2001 la Comisión de Emergencia Asháninca - CEA, organización de la Selva Central llega a Lima y pide una reunión con el Presidente<sup>16</sup>. Consiguen dicha reunión por mediación de la Ministra del PROMUDEH Susana Villarán, la cual se realiza el 12 de febrero del 2001. La CEA informó al Presidente Paniagua sobre la situación y los problemas que afectaban a los pueblos de los representantes de la delegación (Ashánincas y Nomatsiguenga) como consecuencia de la violencia política (Ñaco, 2010).

Esta reunión tuvo como principal resultado que se decidiese la conformación de una comisión a la que se le encargó plantear soluciones a las solicitudes de dichos pueblos. Es así que el 13 de febrero mediante Decreto Supremo 015-2001-PCM se crea la Comisión Especial Multisectorial encargada de (i) estudiar la situación y los problemas de las comunidades nativas de la Amazonía, y (ii) formular propuestas integrales para garantizar la plena vigencia de sus derechos y promover su bienestar y desarrollo económico<sup>17</sup>. Para el logro de este

---

<sup>14</sup> El Decreto Supremo 013-2001-PROMUDEH fue resultado de una mesa de trabajo que se instaló ese año con el fin de coordinar mecanismos de protección a los pueblos en situación de aislamiento que habitaban dentro de la Reserva Territorial Kugapakori Nahua Nanti y otros, y estuvo conformada por la SETAI, la Dirección General de Asuntos ambientales y la Dirección General de Hidrocarburos ambas del Ministerio de Energía y Minas, AIDSESP, CONAP, el Programa de Comunidades Nativas de la Defensoría del Pueblo y la empresa Pluspetrol.

<sup>15</sup> El artículo 48 del nuevo ROF del PROMUDEH señala que la SETAI es el órgano encargado de promover, coordinar, dirigir, supervisar y evaluar las políticas, planes, programas y proyectos con enfoque de género para el desarrollo de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto a reiniciar juicios a líderes terroristas

<sup>16</sup> Entrevista Haroldo Salazar e Hildebrando Ruffner.

<sup>17</sup> Artículo 1 del Decreto Supremo 015-2001-PCM. De acuerdo con el Artículo 3 del mencionado Decreto, los puntos prioritarios de la Comisión que sirvieron como ejes de su trabajo fueron los siguientes:

1. El respeto y la protección de sus cultura, sus conocimientos colectivos tradicionales relacionados con la biodiversidad y el acceso a los recursos genéticos.
2. El fomento de la educación bilingüe e intercultural, según las características de cada zona, preservando sus manifestaciones culturales y lingüísticas, promoviendo la integración nacional, desarrollando programas y

segundo objetivo se establece una Mesa de Diálogo y Cooperación de carácter temporal con los representantes de las comunidades.

La SETAI junto con INRENA estuvieron encargadas de ser la Secretaría Técnica de la Comisión recién creada. Para darle mayor peso político a la participación indígena, y que no sea un tema regional sino nacional, la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana AIDSESP (en adelante AIDSESP) constituye la Comisión Indígena Nacional Amazónica – CINA. Esta Comisión estuvo presidida por el dirigente indígena Guillermo Ñaco, y tuvo como tarea principal continuar el proceso de diálogo con el Poder Ejecutivo, reemplazando en la práctica a la CEA.

Jorge Agurto, director del portal web de noticias indígenas Servicio de Comunicación Intercultural SERVINDI (en adelante SERVINDI) considera a la Comisión Especial Multisectorial como “[...] la mejor experiencia de diálogo entre el Estado y los pueblos indígenas” (Agurto, 2009). El resultado del trabajo en la comisión y la mesa de diálogo fue un documento que se denominó Plan de Acción para Asuntos Prioritarios para las Comunidades Nativas (en adelante Plan de Acción)<sup>18</sup>. El Plan de Acción fue presentado oficialmente por Carlos Amat y León, Ministro de Agricultura y Susana Villarán, Ministra del PROMUDEH al Presidente Paniagua, y publicado como separata especial en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2001 (días antes del inicio del gobierno de Alejandro Toledo).

De manera adicional y complementaria, y para institucionalizar el proceso que venía desarrollándose a través de la Mesa de Diálogo y Cooperación de la Comisión Especial Multisectorial, se creó previo a la presentación del Plan de Acción, la Mesa de Diálogo Permanente para la solución de los problemas de las comunidades indígenas de la Amazonía Peruana mediante Decreto Supremo 072-2001-PCM el 23 de junio del 2001. Esta Mesa de Diálogo Permanente reemplazaría en la práctica a la anterior creada de naturaleza temporal

---

servicios adecuados para atender sus necesidades abarcando su historia, sus conocimientos, sus técnicas, sus sistemas de valores y el desarrollo de programas educativos en su propia lengua.

3. La vulnerabilidad de las comunidades nativas con respecto a su derecho de propiedad el proceso de colonización especialmente registrado en la selva central, el efecto residual del terrorismo y los perjuicios derivados del tráfico ilícito de drogas que atenta contra la conservación del ecosistema dentro del ámbito comunal.
4. La deficiencia en los sistemas de prevención y atención en salud, educación, y ayuda para los casos de los niños huérfanos como producto del terrorismo y el narcotráfico.
5. El respeto de los derechos de las comunidades nativas en el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.
6. La participación justa y equitativa en los beneficios que se derive de la utilización de los recursos naturales ubicados en sus ámbitos de influencia.
7. La participación de las comunidades nativas en la gestión de las Áreas Naturales Protegidas vinculadas a ellas, fortaleciendo sus capacidades de manejo, así como para su establecimiento y categorización definitiva, particularmente en lo referido a las Reservas Comunes.
8. El establecimiento de mecanismos de protección a los grupos nativos no contactados.

<sup>18</sup> Este documento recoge los problemas y propuestas de solución en ocho temas claves:

1. Derechos de propiedad de la tierra y la seguridad de las comunidades nativas de la Amazonía.
2. Ampliar la educación intercultural bilingüe a todas las comunidades nativas y en todos los niveles: inicial, primario, secundario y superior.
3. Construir un sistema de intercultural de salud y ampliar la cobertura de la salud pública entre las comunidades nativas.
4. Construir condiciones de paz y seguridad para las comunidades nativas de la selva central.
5. Asegurar la participación de los pueblos indígenas en el manejo y en los beneficios de las áreas naturales protegidas.
6. Garantizar el acceso, uso y participación en los beneficios por parte de las comunidades nativas en el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales de su entorno y la prevención de daños ambientales y sociales negativos.
7. Proteger a los pueblos indígenas en aislamiento voluntario.
8. Respetar y proteger los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas.

mediante el DS 015-2001-PCM, y sus tareas fueron las siguientes:

- Evaluar la aplicación del Plan de Acción resultado de la Mesa de Diálogo y Cooperación con los representantes de las comunidades nativas, establecido por Decreto Supremo 015-2001-PCM.
- Establecer Mesas de Diálogo Regionales convocando a los representantes de las comunidades locales y los sectores involucrados, a fin de tratar la problemática específica a dichas circunscripciones.
- Elaborar y proponer el Plan Integral para el Desarrollo de las Comunidades Nativas, coordinando su aplicación.
- Elaborar propuestas normativas sobre los temas de competencia de la Mesa de Diálogo Permanente para la solución de los problemas de las comunidades indígenas de la Amazonía Peruana.

Cabe resaltar que en el tiempo que duró este proceso de diálogo para elaborar el Plan de Acción durante el gobierno de transición, se sucedieron una serie de iniciativas estatales que generaron un contexto favorable para los pueblos indígenas debido a los temas que abordaban. Entre estas se pueden mencionar la creación de la Dirección Nacional de Educación Bilingüe del Ministerio de Educación (D.S. 018-2001-ED del 4 de abril del 2001) encargada de establecer políticas y acciones en este rubro; la creación de la Reserva Comunal El SIRA (D.S. 037-2001-AG del 23 de junio del 2001), reconociendo un sistema de gestión Estado con comunidades; y la aprobación del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas (D.S. 038-2001-AG del 26 de junio del 2001), que señala la necesidad de la coordinación permanente con comunidades y el reconocimiento de la consulta como parte del proceso de creación de nuevas áreas naturales protegidas.

Por otro lado, la CINA apuntó a continuar las labores alrededor del Plan de Acción. Entre los meses de junio y julio del 2001 las organizaciones indígenas buscaron elaborar una propuesta que establezca mecanismos de seguimiento al Plan de Acción. Para lograrlo se consideró empezar la discusión de la creación de una instancia estatal encargada de establecer políticas públicas para pueblos indígenas que reemplace a la SETAI. A través de una consultoría internacional se contrataron los servicios de Ángela Meentzen (Alemania) y Enrique Gomáriz (Costa Rica) para que elaboren un documento que contenga una propuesta respecto al tipo de entidad que se requeriría en el Estado peruano en materia de pueblos indígenas, para responder de manera adecuada a este nuevo escenario.

La propuesta de Meentzen y Gomáriz (2004) establece la posibilidad de combinar en una misma institución:

1. Una entidad deliberante y resolutive, de coordinación intersectorial, con suficiente participación de representantes de los sectores afectados.
2. Un mecanismo gubernamental responsable de las políticas públicas, con competencias gestoras, coordinadoras y ejecutoras en la temática.

Así, se buscaba tener a la vez en una misma figura:

1. Un Consejo Nacional para Pueblos Indígenas de alto rango político, presidido por el Presidente de la República, o por el Presidente del Consejo de Ministros, consejo integrado por ministros y por representantes indígenas.

2. Un Organismo Público Descentralizado – OPD, con rango presidencial, alojado en un ministerio de línea, con personería jurídica propia, cuyo tipo sea un Instituto en tanto denominaba entidades con autonomía administrativa.

Esta entidad debía caracterizarse por tener personería jurídica de derecho público, autonomía técnica, administrativa, económica y financiera, pliego presupuestario propio, y la posibilidad de optar por el régimen económico y laboral privado. Es así que se buscó elevar el rango de institucionalidad estatal en materia de pueblos indígenas de una secretaría técnica a la creación de un Organismo Público Descentralizado OPD (en adelante OPD) (Gomariz, Enroque y Mentzen, Ángela 2004). Los resultados de la consultoría son presentados a la CINA y AIDSESEP en agosto del 2001. Los autores del estudio denominaron a esta entidad Instituto Nacional de Pueblos Indígenas – INPI, cuyo sustento luego sirvió de base para la creación del Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano - INDEPA.

## **Capitalizando el sentimiento indígena en el Gobierno de Alejandro Toledo**

### ***Creando CONAPA y poniéndola a funcionar***

El 28 de julio del 2001 concluye el gobierno de Valentín Paniagua y empieza el gobierno de Alejandro Toledo Manrique. El nuevo presidente del Perú realiza una segunda ceremonia de asunción en la ciudadela de Machu Picchu, donde de manera adicional a la juramentación protocolar da a conocer la Declaración de Machu Picchu sobre la Democracia, los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Lucha contra la Pobreza. Dicha declaración fue firmada por los presidentes de los países andinos, quienes se comprometieron a la promoción y protección de los derechos y libertades de los pueblos indígenas. Entre los compromisos asumidos estaban la elaboración y aprobación de una Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en la OEA, así como la creación de una Mesa de Trabajo sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en el marco de la Comunidad Andina de Naciones – CAN.

Era un contexto favorable para los pueblos indígenas. Se iniciaba un nuevo gobierno que estaba mostrando interés y compromiso por atender los problemas de los pueblos indígenas. Además, se contaba con el Plan de Acción resultado de un trabajo coordinado entre pueblos indígenas y representantes del Estado, el cual contenía líneas de trabajo y responsabilidades claramente establecidas; se había instalado una Mesa de Diálogo Permanente para la solución de los problemas de las comunidades indígenas de la Amazonía Peruana; y la CINA a través de AIDSESEP tenían una propuesta concreta sobre un nuevo tipo de institución estatal en materia de pueblos indígenas, con mayor nivel dentro de la estructura del Estado para dar viabilidad a todo este paquete de propuestas, que fue presentada al nuevo gobierno. A todo lo anterior se sumó la realización del Segundo Congreso de la Conferencia Permanente de los Pueblos Indígenas Perú (COPPIP<sup>19</sup>), en el que se llegó a concluir la necesidad de constituir un mejor espacio de diálogo entre el Estado y los Pueblos Indígenas, con lo que se respaldaba desde los pueblos indígenas la iniciativa de contar con una entidad estatal de alto nivel.

Sin embargo, el gobierno de Alejandro Toledo mediante Decreto Supremo 111-2001-PCM del 5 de octubre de 2001, modificado luego por el Decreto Supremo 127-2001-PCM del 6 de diciembre de ese mismo año, decide crear la Comisión Nacional de Pueblos Andinos,

---

<sup>19</sup> La COPPIP se formó luego de una conferencia sobre derechos humanos de los pueblos indígenas, llevada a cabo en la ciudad del Cusco en 1997 en la que participaron representantes de organizaciones andinas y amazónicas.

Amazónicos y Afroperuano – CONAPA, comisión adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros PCM (en adelante PCM).

La CONAPA estuvo presidida inicialmente y de forma ad honorem hasta setiembre del 2002 por Eliane Karp, esposa del Presidente Toledo. Su finalidad fue liderar un proceso de cambio priorizando estrategias de desarrollo que respeten los valores culturales y eliminen toda forma de discriminación con los pueblos indígenas y afro descendiente en todos los niveles de gobierno. Integraban esta institución 17 miembros representantes de los Ministerios de Salud, Educación, Agricultura, Justicia, Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales – MITINCI y PROMUDEH; además de cinco reconocidos estudiosos de la problemática de los pueblos indígenas, andinos y amazónicos; y cinco integrantes de los pueblos indígenas, andinos y amazónicos, elegidos libre y democráticamente (Noriega, Jorge 2007:184). Esta Comisión sólo daba cuenta de sus actos a la Secretaría General de la PCM.

La SETAI se convirtió en Secretaría Técnica de CONAPA mediante lo que se establecía en la Cuarta Disposición Complementaria y Final del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros (Decreto Supremo 083-2002-PCM). A pesar de esta nueva ubicación en el aparato estatal mantuvo sus funciones; pero en la práctica no continuó con su trabajo, sino que gradualmente fue desapareciendo al encontrar una serie de impedimentos para actuar.

Para cumplir las funciones de secretaría técnica de CONAPA, SETAI fue transferida del PROMUDEH a la PCM. Este proceso de traspaso se inicia con la Resolución Ministerial 211-2001-PCM del 15 de noviembre del 2001 con la que se constituyó una Comisión de Transferencia, que se inicia labores a inicios del 2002. Posteriormente, el 13 de febrero del 2003, SETAI y CAI finalmente son disueltos por el gobierno mediante Decreto Supremo 012-2003-PCM, por considerar que existía un traslape significativo entre sus funciones y capacidades y aquellas encomendadas a la CONAPA, por lo que habría duplicidad de funciones y atribuciones (si bien era Secretaría Técnica de CONAPA, mantenía aún sus funciones, arrastrando también el pasivo institucional de cuando no estaban dentro de esta comisión). Se crea en su lugar la Secretaría Ejecutiva de la CONAPA, la SE-CONAPA, la que asiste técnicamente a la CONAPA.

Cabe señalar que la Mesa de Diálogo Permanente para la solución de los problemas de las comunidades indígenas de la Amazonía Peruana no llegó a funcionar, y que no hubo claridad sobre cómo llevar a cabo lo establecido en el Plan de Acción.

### ***Revisando el PDPIA y buscándole un gestor de proyecto.***

En aras de contar con mejoras en materia de pueblos indígenas, en enero del año 2000 el Banco Mundial había aprobado para el Perú el Proyecto de Desarrollo para los Pueblos Indígenas y Afroperuanos – (en adelante PDPIA). Luego de meses de planificación y diseño<sup>20</sup>, el proyecto obtuvo un financiamiento estimado de US\$ 6,7 millones para realizar una serie de actividades a nivel nacional. Experiencias parecidas se habían sucedido en México y Guatemala, por lo que había interés del Banco de que Perú tenga un proceso parecido a nivel del Estado.

---

<sup>20</sup> Las gestiones de la SETAI se iniciaron en 1998.

El objetivo del PDPIA fue fortalecer las organizaciones y comunidades de los pueblos indígenas y afroperuano de manera que pudiesen diseñar e implementar sub – proyectos comunitarios de desarrollo, articular mejor sus propuestas y utilizar eficazmente los servicios suministrados (Banco Mundial, 2004:32). Es decir, se apuntaba a fortalecer las capacidades de las comunidades para que preparen proyectos y perfiles de proyectos de desarrollo comunitario que puedan ser luego implementados con apoyo directo del Estado.

Estos objetivos se centraban en 6 componentes. El Componente 1 buscaba el Fortalecimiento Institucional de la CAI y la SETAI, entidad que estaba a cargo de implementar el PDPIA. SETAI como parte de la ejecución del proyecto debía a su vez fortalecer las capacidades de las organizaciones indígenas (Componente 2), darles asistencia técnica y legal (Componente 3), así como realizar campañas de información y concientización (Componente 4).

El PDPIA en materia de institucionalidad no sólo buscaba fortalecer la SETAI, sino que al hacerlo permitiría contar con una entidad capaz de responder oportunamente a las solicitudes de las organizaciones y comunidades indígenas. Esta idea fue parte del proceso de planificación y negociación del proyecto, etapa que se dio durante los últimos años del gobierno de Alberto Fujimori (1999-2000). El proyecto se aprobó en abril del 2000, por lo que se esperaba que el primer desembolso se diese luego de esa fecha y así empezar a ejecutarlo. Pero durante el gobierno de Valentín Paniagua, el PDPIA no se inició.

El primer desembolso del PDPIA se realizó en agosto del 2001 ya durante el gobierno de Alejandro Toledo (19 meses luego de que se aprobase el proyecto) y se fijó inicialmente la fecha de cierre del proyecto para el 31 de diciembre del 2002. Las demoras para dar inicio al proyecto de acuerdo con el Banco Mundial se centraron principalmente en las condiciones para efectivizar su implementación, la transición al gobierno democrático debido a la inestabilidad política, y la reestructuración necesaria que se estaba dando en el Poder Ejecutivo (desde que se aprobó el proyecto hasta que se dio el primer desembolso se sucedieron tres gobiernos) (Banco Mundial 2004:33).

Sin embargo, cuando se crea CONAPA en octubre (más de dos meses después del primer desembolso) SETAI y el PDPIA a su cargo pasan del PROMUDEH a la PCM. En ese momento, se inicia lo que podemos llamar un proceso de redirección del proyecto ya que estando en PCM quien debía de dirigir la implementación del PDPIA era la nueva entidad encargada del tema indígena, es decir CONAPA. Para lograrlo se firma una adenda al Convenio de Préstamo, reconociéndose la transferencia de la Unidad Técnica del Proyecto del PROMUDEH a la PCM. Así, y en tanto el Componente 1 buscaba fortalecer y mejorar las funciones de la SETAI, y esta había sido reemplazada por CONAPA, se entendió que el PDPIA debía en su lugar fortalecer a la nueva entidad.

Pero los cambios que se sucedieron con el paso de la SETAI a la PCM como parte de la recién creada CONAPA no permitieron que el PDPIA se implementase normalmente. Cuando el proyecto PDPIA fue transferido a la CONAPA no se estableció una unidad ejecutora con independencia presupuestal para la ejecución del proyecto. En su lugar se conformó un equipo de proyecto (denominado TG) encargado de ejecutar el PDPIA. Entre octubre y diciembre del 2001 aún sin culminar la transferencia, sólo se sucedieron actividades pre operativas entre SETAI y CONAPA, las que se limitaron a la contratación de personal del TG. Estas tareas se extendieron durante la primera mitad del 2002, sumándose tareas de adquisición de bienes (equipos técnicos) e insumos para la implementación de

oficinas de CONAPA, así como la contratación de equipos de trabajo técnico a través de consultorías.

Una actividad a resaltar de la CONAPA fue haber participado en una reunión entre sus funcionarios, representantes indígenas y miembros del Congreso de la República el 13 de marzo del 2002. En esta reunión se entregó a Carlos Ferrero, Presidente del Congreso, y a Henry Pease, presidente de la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales, los resultados de un conversatorio realizado los días 8 y 9 de marzo, que contó con la participación de dirigentes indígenas y afroperuanos de la CONAPA. Este documento titulado Bases de una propuesta de los pueblos andinos y amazónicos (borrador para la discusión) fue publicado como Encarte Especial en el diario oficial El Peruano el 14 de marzo de ese año, y contenía una propuesta de reforma constitucional, con la que se buscaba crear un capítulo relacionado a los pueblos indígenas.<sup>21</sup>

En octubre del 2002 la Secretaría Técnica de CONAPA y el Banco Mundial acordaron rediseñar el PDPIA a partir de lo que se denominó “una consideración más explícita de las demandas de los pueblos indígenas y afroperuanos que incluía pequeñas inversiones y aseguraba la creación de capacidades a nivel local” (Banco Mundial, 2004:35). Así, se acordó incluir planes estratégicos de desarrollo local y perfiles de proyecto, reduciendo para ello de seis a tres sus componentes<sup>22</sup>, y seleccionando seis zonas de influencia. Debido a estos cambios, se decide dar inicio a esta nueva línea del proyecto desde el 1 de enero del 2003, y prorrogar el PDPIA hasta junio del 2004.

En la primera mitad del 2003 el PDPIA a través de CONAPA realizó en total cinco foros regionales en las zonas aimara, quechua sur, quechua sureste, y uno con la población afroperuana. De igual manera, una sesión de trabajo con organizaciones y representantes indígenas realizada el 21 de enero del 2003, reunión en la que los representantes indígenas nacionales solicitaron se conforme una nueva Comisión sobre Institucionalidad y la realización de talleres con el fin de que se proponga una nueva figura de institucionalidad (COPPIP, 2003). Los acuerdos buscaron ser implementados a través de la Secretaría Técnica de CONAPA que aún era la SETAI, pero el 13 de febrero se publica el Decreto Supremo 012-2003-PCM, mediante la que se disuelve esta entidad. La norma modificaba la estructura de CONAPA creando la Secretaría Ejecutiva SE-CONAPA, la que asistiría técnicamente a la presidencia de CONAPA; además se señalaba que en el caso de los nueve representantes de los pueblos indígenas que conformarán el consejo de la CONAPA, estos serían elegidos en un plazo de 120 días naturales, y que la Oficina de Procesos Electorales – ONPE supervisaría

---

<sup>21</sup> Capítulo (i) De los derechos de los pueblos andinos, amazónicos y poblaciones afroperuanas.

Art. El Estado peruano reconoce la existencia de los pueblos indígenas peruanos, poblaciones afroperuanas y comunidades campesinas y nativas en la Constitución.

Art. Los pueblos indígenas son pueblos originarios que tienen derechos anteriores a la formación del Estado, mantienen una cultura propia, un espacio territorial y se auto reconocen como tales.

Art. Las comunidades indígenas constituyen formas de organización social que adoptan los pueblos indígenas. Son organizaciones de interés público, con existencia legal, personería jurídica, autonomía de gobierno y administración de sus territorios.

Art. Las poblaciones afroperuanas están constituidas por varias comunidades afroperuanas que comparten una cultura de raíces africanas insertada históricamente en el Perú.

Art. El Estado peruano reconoce la existencia de los pueblos, comunidades indígenas y poblaciones afroperuanas como personas jurídicas definidas en la Constitución. .

Art. El Estado peruano garantiza el pleno ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y poblaciones afroperuanas.

<sup>22</sup> Fortalecimiento de las organizaciones y comunidades indígenas y afroperuanas, fortalecimiento de las iniciativas de desarrollo comunitario, fortalecimiento de la capacidad operativa y técnica de la Secretaría Técnica de la CONAPA y del Equipo del proyecto.



dicha elección. Esta medida es tomada por los dirigentes indígenas como un acto realizado a las espaldas de los pueblos indígenas que participaban en la CONAPA (Banco Mundial, 2004:34)”.

Como respuesta a lo estipulado por el Decreto Supremo 012-2003-PCM, entre los días 12, 13 y 14 de abril del 2003 las organizaciones indígenas llevan a cabo la que se llamó Consulta Indígena sobre Reforma Constitucional, con participación de organizaciones andinas, amazónicas y representantes afro descendientes. Este evento permitió la elaboración de dos documentos (a) Propuesta concertada para incorporar los derechos de los pueblos indígenas y comunidades en la Constitución Política; y (b) Sistema institucional para Pueblos Indígenas. Este último documento contiene lo que se denominó una propuesta básica sobre institucionalidad (COPPIP, 2003:2) la que tuvo como base los resultados de la consultoría realizada por Ángela Meentzen y Enrique Gomáriz en el 2001. Con posterioridad y en el marco de los resultados de la Consulta Indígena, se realiza un Taller sobre institucionalidad para pueblos indígenas y afroperuanos entre los días 6 y 8 de julio de ese año, esta vez con apoyo de la CONAPA. El informe final del taller plantea el desarrollo de la propuesta de institucionalidad aprobado en el evento de abril, así como la conformación de un equipo que redacte una propuesta normativa desarrollada sobre este tema (COPPIP, 2003:4)<sup>23</sup>. Cabe señalar que la CONAPA cumplió el papel de apoyo técnico e institucional a las solicitudes de los pueblos indígenas, es decir, acompañaron en este proceso que se estaba iniciando de proponer una nueva institucionalidad estatal indígena.

Mientras se preparaba un mejor documento con una propuesta de institucionalidad estatal en materia de pueblos indígenas para ser presentado ante el Poder Ejecutivo, el PDPIA seguía con problemas para su implementación. El 22 de julio del 2003, se publica la Ley 28034 que decretó medidas de austeridad y limitó el gasto público, lo cual tuvo efectos negativos sobre las actividades del proyecto ya que entre otras cosas impidió la adquisición de bienes de capital y la contratación de personal en las entidades estatales. Así, el PDPIA y CONAPA no pudieron llevar a cabo la serie de actividades planificadas para el resto del año 2003.

El 11 de agosto, y sin que se hayan elegido a los representantes indígenas ante CONAPA, se emite el Decreto Supremo 073-3003-PCM en el que se dispone que el gobierno elegirá a los representantes transitorios de los pueblos indígenas y formará una Comisión Técnica que definirá los criterios para la elección de los representantes no transitorios. Así, se elige a Miguel Hilario Escobar como representante de la PCM ante CONAPA (Resolución Ministerial 266-2003-PCM del 14 de agosto del 2003) y a los representantes no transitorios (Resolución Ministerial 267-2003-PCM del 12 de agosto del 2003). Días después, el 14 de agosto, las organizaciones indígenas nacionales dan una conferencia de prensa para emitir una declaración pública ante lo que denominaron “la crisis institucional de CONAPA”. Entre los principales problemas identificados por los representantes indígenas se pueden mencionar los siguientes<sup>24</sup>:

- CONAPA durante 21 meses desde su instalación sólo ha realizado tres sesiones ordinarias con los líderes indígenas.
- Su desempeño habría sido reducido frente a las expectativas generadas.
- No posee personería jurídica ni presupuesto público (el presupuesto de la SETAI pasó a la PCM).

---

<sup>23</sup> La Comisión de Redacción estuvo integrada por las siguientes personas: Pedro García Hierro, Felipe Pacuri, Francisco Ballón, Juanita Jerí, Javier Aroca Medina, Marleni Canales, Mercedes Manríquez.

<sup>24</sup> Declaración pública de los Pueblos Indígenas del Perú ante la crisis institucional de CONAPA, 14 de agosto del 2003.

- Se cuestiona la presencia de la Primera dama, Eliane Karp, como la persona que dirigiría las decisiones de esta comisión.
- Mal manejo del PDPIA.

Uno de los puntos de mayor cuestionamiento hacia la CONAPA tuvo que ver con la manera cómo se había manejado la implementación del PDPIA. De acuerdo con el Banco Mundial (2004:38), las situaciones que afectaron el proyecto desde que pasó a la PCM fueron:

- a) Falta de continuidad del personal administrativo de las unidades ejecutoras que generó la falta de conocimiento sobre las normas del Banco Mundial, lo que repercutió en la incapacidad para contratar consultores claves de manera oportuna para el progreso del proyecto.
- b) Las líneas de coordinación, dependencia, responsabilidad y comunicación entre el equipo TG y la unidad de desembolsos presupuestales no había sido definida, por lo que no existieron mecanismos efectivos de integración y coordinación que asegurasen una eficiente implementación del proyecto.
- c) El proyecto no gozó de independencia administrativa, financiera o presupuestal. En su momento una de las solicitudes del Banco Mundial era la conformación de una unidad ejecutora para el manejo del dinero del proyecto, pero la falta de decisión para su conformación generaron la incapacidad para cumplir con una debida ejecución económica y financiera del mismo.
- d) Alta rotación del personal del equipo TG, lo que a su vez generó que nunca se pudiese completar la estructura mínima de este equipo.

Los problemas se debieron a la poca capacidad de las personas encargadas directamente del manejo del presupuesto de un proyecto con cooperación internacional, debido a su falta de experiencia. Ello generaba limitaciones para cumplir con los acuerdos establecidos en materia de reportes al Banco y capacidad de ejecución de gasto. Es así que en noviembre del 2003 se acordó nuevamente cambiar los componentes del proyecto, así como las estrategias de implementación, planes operativos, y aspectos técnicos y operativos, para ejecutar el PDPIA en el corto plazo que quedaba. Entre octubre del 2003 y mayo del 2004 ya se contaba con el apoyo del Banco para continuar con el proyecto, por lo que el Estado peruano se comprometió a implementar el PDPIA, solicitando a su vez la ampliación del cierre del proyecto a finales del 2005. Sin embargo, desde abril del 2004 se inició una grave campaña de acusaciones en los principales medios de comunicación respecto a una falta de atención a las necesidades de las poblaciones objetivo del proyecto, y de irregularidades en el manejo de los fondos del proyecto.

De acuerdo con Virgilio Roel, ex director de SETAI, los problemas tendrían que ver con la actitud de la Primera dama al momento de decidir cómo manejar los recursos del proyecto (Hildebrant, 2004), sobre todo, con relación al pago de consultorías y contratación de personal. Esto lo llegó a afirmar incluso ante la Comisión de Fiscalización del Congreso el 20 de abril del 2004 (Perú21, 2004). Esto ya había sido expuesto anteriormente pero sin resultados por otros funcionarios. El 10 de julio del 2003, Roberto Espinoza ex jefe del PDPIA dirigió una carta a la Dra. Beatriz Merino, en ese momento Presidenta del Consejo de Ministros, solicitando una reunión para denunciar las irregularidades alrededor del PDPIA y para que el proyecto no fracasase<sup>25</sup>. La serie de denuncias coincidían en que CONAPA estaría

<sup>25</sup> Carta de Roberto Espinoza a la en ese entonces Presidenta del Consejo de Ministros Beatriz Merino respecto a la irregularidades que se venían sucediendo en la implementación del PDPIA, y solicitando una audiencia. En: <http://argentina.indymedia.org/news/2003/07/122107.php> acceso 25 de octubre del 2013.

pagando lo que se conoce coloquialmente como *planillas doradas* y realizando gastos de representación así como viajes sin sustento técnico (Hildebrant, 2004; Perú 21, 2004)<sup>26</sup>, antes de utilizar tales recursos a favor de las comunidades indígenas.

Estos cuestionamientos generaron de investigaciones en la Contraloría General de la República (La República, 2004), la Comisión de Inspección y Control del Congreso, la Comisión para Asuntos Amazónicos, Indígenas y Afroperuanos del Congreso de la República, y la Procuraduría General, entre otros. A la par, el Banco Mundial realizaba auditorías al proyecto. Entre marzo y mayo del 2004 se llevaron a cabo misiones del Banco para registrar el progreso en el plan de trabajo establecido así como el cronograma de implementación del PDPIA. Por lo encontrado el Banco Mundial señaló estar descontento con los resultados hasta ese momento del proyecto, confirmando que la fecha de cierre del proyecto sería el 30 de junio del 2004, declarando luego el resultado final del proyecto como insatisfactorio (Banco Mundial, 2004:5).

### **Intentando recuperar la confianza de los pueblos indígenas en el Gobierno de Alejandro Toledo**

#### ***Presentando una nueva propuesta de institucionalidad indígena***

En un contexto de escándalos, el 28 de julio del 2004, en su mensaje a la nación, el Presidente Alejandro Toledo anuncia en el Congreso de la República que enviará un proyecto de Ley para la creación de un OPD en temas indígenas: el Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos, Andinos, Amazónicos y Afroperuanos – INDEPA (Toledo, 2004:17). Esta propuesta es elaborada por el gobierno, y CONAPA tuvo una participación especial en el proceso de su aprobación.

La propuesta de esta nueva entidad viene de la que se llamó Propuesta Básica sobre Institucionalidad de la Consulta Indígena sobre Reforma Constitucional, realizada por organizaciones indígenas andinas, amazónicas y representantes afro descendientes en abril del 2003, propuesta que a su vez tuvo como base los resultados de la consultoría realizada por Ángela Meentzen y Enrique Gomáriz en el 2001. El 27 y 28 de octubre de ese año, se realiza la Asamblea Nacional de la Coordinadora Permanente de los Pueblos Indígenas del Perú (COPPIP) donde se aprueba la propuesta de institucionalidad para los pueblos indígena. Esta propuesta establecía que la nueva entidad estatal encargada del tema indígena tenga rango ministerial, que sea un órgano representativo y democrático de los pueblos, un espacio de concertación con el Estado, siendo la figura propuesta la de un OPD. Esta propuesta es presentada a la Comisión de Asuntos Indígenas del Congreso de la República y al Presidente Alejandro Toledo<sup>27</sup>, iniciándose así las negociaciones para su aprobación mediante ley, proceso en las que participaron una serie de dirigentes indígenas nacionales con apoyo de CONAPA.

#### ***Creando INDEPA***

De acuerdo con SERVINDI, la propuesta de crear un OPD de alto nivel fue asumida por una amplia coalición de organizaciones indígenas que impulsaron una Consulta Indígena sobre la

---

<sup>26</sup> De acuerdo con el periodista César Hildebrant Chávez, entre los años 2003 y 2004, CONAPA habría gastado más de 840 mil dólares en bienes y servicios.

<sup>27</sup> Comunicado de CONACAMI PERU del 13 de abril del 2005, en <<http://www.selvasperu.org/documents/Indepa.pdf>> acceso 25 de octubre de 2013.

Reforma Constitucional el año 2003, y de manera especial por la COPPIP (Agurto, 2007). Jorge Agurto señala que el proceso de discusión alrededor de la creación del INDEPA no fue del todo sencillo:

“Convencer a las diversas bancadas -entre ellas a la aprista- acerca de la necesidad de disolver la CONAPA y crear, lo que por entonces empezó a denominarse INDEPA, no fue fácil. Algunos pensaban erróneamente que Eliane Karp se iba a fortalecer con el INDEPA, pero cuando entendieron que al ser éste un organismo público podría ser fiscalizado y que por la ley de nepotismo Eliane no podría ser parte de él, dieron su asentimiento.” (Agurto, 2009)

El proyecto de ley 10891/2003-CR mediante el cual se propone la creación del INDEPA es aprobado el 9 de noviembre por la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República. El 15 de diciembre entra a la agenda del pleno para votación; sin embargo, queda pendiente. Las razones que dio el Presidente del Congreso Dr. Ántero Flores Araoz para suspender la votación es que no se contaba aún con un texto consensuado a pesar de estar ya al voto. El 16 de diciembre del 2004 se somete a votación en el Pleno del Congreso la versión final del texto sustitutorio de los Proyectos de Ley 10891/2003-CR, 11076, 11488 y 11765/2004-CR que proponen la creación del INDEPA. Este texto se aprobó por 49 votos a favor, 3 en contra y 35 abstenciones<sup>28</sup>.

El 12 de enero del 2005 mediante Oficio N° 04-2005-PR, el Presidente Alejandro Toledo con el respaldo del Presidente del Consejo de Ministros, Carlos Ferrero, observa la Ley de creación del INDEPA. La principal observación fue que INDEPA como OPD se creó como organismo descentralizado multisectorial con rango ministerial, y las OPD se encuentran adscritas a los ministerios, por lo que no tienen este rango. Debido a las observaciones realizadas, las organizaciones indígenas consiguen reunirse con el Presidente Toledo, quien les señala que había sido sorprendido ya que no se había dado cuenta de lo que firmaba (refiriéndose a las observaciones) (Perú21, 2005). Posteriormente mediante Oficio N° 016-2005-PCM/DM del 18 de marzo, la PCM señala estar de acuerdo con la sugerencia de otorgar rango de ministro al Presidente Ejecutivo del INDEPA<sup>29</sup>, ya que existía el precedente de la presidencia del CONAJU.

Luego, el 31 de marzo del 2005 el Pleno del Congreso aprueba por 65 votos a favor, cinco en contra y 20 abstenciones, la insistencia de la autógrafa de la Ley de creación del INDEPA observada inicialmente. El congresista Rafael Rey presentó sin embargo una moción de reconsideración de la votación sobre la creación del INDEPA ya que considerada que se podía estar creando una entidad que no favoreciese a los pueblos indígenas sino a personas cercanas al gobierno de turno<sup>30</sup>. La insistencia es votada el 06 de abril. Al ser rechazada la reconsideración de la votación por 41 votos en contra, se crea el INDEPA como el organismo rector en materia de pueblos andinos, amazónicos y afroperuano, encargado de proponer y supervisar el cumplimiento de las políticas nacionales de desarrollo de estos pueblos, así como de coordinar con los Gobiernos Regionales la ejecución de los programas y proyectos dirigidos a la promoción, defensa, investigación y afirmación de los derechos y desarrollo

---

<sup>28</sup> De acuerdo con la transcripción de 27ª sesión vespertina del Congreso de la República, no hubo debate respecto a la creación del INDEPA.

<sup>29</sup> Dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, y Modernización de la Gestión del Estado sobre Proyecto(s) de Ley 10891/2003-CR, 11076/2004-PE, 11488 y 11765/2004-CR del 22 de marzo del 2005.

<sup>30</sup> Diario de Debates del Congreso de la República 7ma sesión vespertina.

con identidad de los pueblos. Era una entidad con autonomía funcional y presupuestaria, con un presidente institucional con rango ministerial, y con participación directa de líderes indígenas en su consejo directivo<sup>31</sup>. Luego, el 10 de agosto del 2005, se promulga el Reglamento del INDEPA mediante Decreto Supremo 065-2005-PCM, el cual establece que desarrollará sus funciones en el marco del Convenio 169 de la OIT. En diciembre de ese mismo año se eligen a los nueve representantes indígenas que conformaron el Consejo Directivo.

El 28 de julio del 2006 se da inicio al segundo gobierno de Alan García Pérez, líder del Partido Aprista Peruano PAP. Durante todo ese año, el INDEPA empezó a realizar una serie de actividades a cargo de un recién nombrado presidente de filiación aprista, el ex congresista Manuel Figueroa. Entre estas actividades se pueden mencionar la realización de eventos macro regionales para apoyar en la elaboración de propuestas de desarrollo, la presentación de las líneas de trabajo del INDEPA, la formulación participativa de perfiles de proyectos, talleres de fortalecimiento de capacidades a nivel nacional, entre otros (INDEPA, 2007b). Pero INDEPA tuvo una escasa capacidad de acción debido a la falta de estructuras y “(...) a su dotación de funcionarios acusados de ser profesionalmente incompetentes y políticamente corruptos, que provenían del entorno personal de la anterior Primera dama” (Meentzen, 2007).

INDEPA no trabajó temas indígenas propiamente dichos. Tenía una visión de desarrollo que en la práctica demostró estar más ligada a la agroindustria, la promoción del folclore, y la realización de acciones de visualización de las tradiciones (eventos costumbristas)<sup>32</sup>. Y es que el INDEPA se aproximó al tema indígena en estricto de manera muy superficial y tangencial. Ello fue así en tanto el objetivo de INDEPA se construyó desde la idea del desarrollo basado en la producción y en la integración al sistema social de mercado desde una visión de ruralidad.

Para trabajar INDEPA debía tener claro a quiénes dirigir sus acciones. De acuerdo con el artículo 2 del Reglamento de la Ley del INDEPA, se consideraron pueblos andinos y amazónicos a aquellos pueblos originarios con identidad y organización propia que mantienen todas sus instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas. En el caso de los pueblos andinos se incluye a las comunidades campesinas de la Sierra y de

---

<sup>31</sup> Las funciones del INDEPA de acuerdo con su Ley de creación fueron:

1. Formular y aprobar la política, programas, proyectos de alcance nacional para el desarrollo de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuano.
2. Articular y coordinar acciones de apoyo para capacitación, asistencia técnica con entidades públicas y privadas a favor de los pueblos.
3. Buscar la inclusión social de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuano, principalmente los de frontera, integrándolos a la economía.
4. Asesorar a los pueblos andinos, amazónicos y afroperuano en materias de su competencia.
5. Preservar los conocimientos colectivos y la biodiversidad ecológica, de los pueblos andinos y amazónicos, a través del Fondo Indígena (aplicación de la Ley N° 27811).
6. Impulsar la participación de los gobiernos regionales y locales en políticas, planes y proyectos de desarrollo a favor de los pueblos andinos y amazónicos de su jurisdicción. (por ejemplo: capacitación de los líderes indígenas en presupuestos participativos).
7. Desarrollar mecanismos de protección de los pueblos en aislamiento voluntario y contacto inicial.
8. Coordinar con el Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural PETT a efectos de culminar con el proceso de saneamiento físico legal territorial de las comunidades.

<sup>32</sup> Además, se sumaba a esta confusión el hecho de que se hubiese agregado a los miembros de la minoría étnica afroperuano dentro de los beneficiarios de las acciones de INDEPA. Esto responde a que en países de la región como Ecuador o Colombia se ha reconocido la condición de pueblo de los afrodescendientes. En el caso del Perú, esta situación no es igual. INDEPA reconoce de alguna manera que los afrodescendientes en el Perú son un pueblo, cuando no mantienen las características que así lo determinan, por lo que la manera de abordar su problemática difiere enormemente con el resto de beneficiarios.

la Costa. En el caso de los pueblos amazónicos, a las comunidades nativas y PIACI. El Reglamento señala que a los pueblos se les podrá denominar pueblos indígenas. Con ello, todas las comunidades campesinas y nativas y PIACI se consideraron pueblos, y además pueblos indígenas, visión del país que se trasladó a todas las actividades que realizaron.

Una vez que se tenía claro a quienes dirigir sus acciones, el INDEPA debía establecer de qué manera alcanzar ese desarrollo que estaba en su mandato. El Reglamento de Organización y Funciones ROF del INDEPA fue emitido mediante Decreto Supremo 028-2006-PCM el 29 de mayo del 2006, y crea una serie de órganos de línea que mantienen esta idea de trabajar en pos de alcanzar el desarrollo de los pueblos:

- Dirección de Biodiversidad, Conocimientos Colectivos y Territorio. Incluye las unidades de Biodiversidad y Conocimientos Colectivos; de Saneamiento y Territorio; de Investigación y Cultura; y de Pueblos en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial.
- Dirección de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano. Incluye las unidades de Desarrollo de Pueblos Andinos, de Desarrollo de Pueblos Amazónicos y de Desarrollo del Pueblo Afroperuano.

Lo previamente expuesto planteaba un escenario confuso para poder establecer la manera sobre cómo el INDEPA debía llevar a cabo sus acciones y actividades. En tanto una entidad vinculada únicamente al desarrollo de los pueblos, el cumplimiento de sus funciones se dirigieron hacia esa línea, lo cual representaba a su vez chocar con el trabajo de otros Ministerios y entidades del Estado. Por ejemplo, muchas de las actividades que llevaba a cabo INDEPA estaban relacionadas al desarrollo productivo, agropecuario, de agricultores y ganaderos que habitaban en comunidades, a través de talleres de capacitación (INDEPA, 2007a), lo cual se superponía a lo que debía de realizar el Ministerio de Agricultura. De igual manera, lo relacionado a los conocimientos colectivos se contraponía con el trabajo que ya venían realizando el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI y del ese entonces Instituto Nacional de Cultura - INC. Respecto al INDECOPI, esta entidad para esos años ya mantenía un registro nacional de conocimientos ancestrales relacionados a los recursos biológico para proteger el uso indiscriminado de esta información, en cumplimiento de lo establecido en la Ley 27811, Ley que establece el régimen de protección de los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas vinculados a los recursos biológico (24 de julio de 2002), experiencia incluso reconocida a nivel nacional<sup>33</sup>; en el caso del INC, este instituto debía de dar cumplimiento a lo establecido en la Ley 28296, Ley del Patrimonio Cultural de la Nación del 21 de julio del 2004, por lo que estaba encargado de proteger el patrimonio cultural inmaterial (creación de comunidades, tradiciones, expresiones de la identidad cultural, entre otros) e implementar un registro de los mismos. Lo anterior significaba que las labores de INDEPA se traslapaban con lo actuado por el INC y el INDECOPI.

Así el INDEPA tenía funciones mal diseñadas que se vinculaban con las funciones de otras entidades estatales, las que ya incluso se venían implementando. Pero había un tema que no quedaba del todo claro: en tanto se había establecido en el Reglamento de INDEPA que los pueblos andinos y amazónicos son los pueblos indígenas, representaba por ello aplicarles lo establecido en el Convenio 169 de la OIT. Esta tarea en los primeros años de INDEPA no

---

<sup>33</sup> En el año 2007, el INDECOPI ganó el Premio Buenas Prácticas Gubernamentales de ese año en la categoría Inclusión Social por las acciones realizadas para de construir el Registro de Conocimientos Colectivos de los Pueblos Indígenas (establecido en la Ley 27811)

está evidenciada en actividades (INDEPA, 2007a); por lo que en años posteriores se le exige al INDEPA actuar a partir de lo establecido en el mencionado Convenio.

En el marco de lo señalado en el Convenio 169 de la OIT, el INDEPA intentó convertirse en un canal para la consulta y participación de los pueblos indígenas. En el momento de su creación, el INDEPA debía de funcionar de la siguiente manera: los temas de interés de los pueblos indígenas debían ser canalizados a través de los consejeros del INDEPA a la presidencia de esta institución. Para ello, entre otras cosas, se establecieron oficinas descentralizadas que sirvan como medios para que las organizaciones pueda presentar sus solicitudes, ideas, proyectos, propuestas, etc. El objetivo no sólo fue que sean de utilidad para la identificación de actividades a realizar, sino para establecer también los temas prioritarios que debían o podían ser tomados en cuenta por el Poder Ejecutivo. Los consejeros representaban así ese canal directo con el Poder Ejecutivo.

Es por lo anterior que se concibe que el Presidente del INDEPA tenga rango ministerial y con ello poder asistir a las reuniones del Consejo de Ministros con voz pero sin voto. De esa manera, en dichas reuniones cuando se abordasen temas relacionados o vinculados con la temática indígena, el presidente del INDEPA podría tomar la palabra y señalar de qué manera tales medidas estarían afectando directamente a estos pueblos. En la práctica se podía estar incluso frente a un tipo de consulta previa personificada en la figura del presidente de esta institución quien canalizaría así las demandas y solicitudes de los pueblos indígenas. En el papel, INDEPA tenía poderes significativos dentro de la estructura del Estado como parte de los procesos de decisión gubernamental.

En tanto ente rector, el INDEPA podía haber sido una entidad con capacidad para ubicar ciertos temas vinculados a la temática indígena como parte de la agenda nacional. Entre estos quizás los más importantes están la gestión de las reservas territoriales para pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial; y apoyar el proceso de titulación de tierras de comunidades. En ambos casos, lo que está en discusión es el territorio indígena y las implicancias de cómo entender este derecho. Con ello el INDEPA estaría abordando temas muy delicados en materia de gestión del Estado y su visión de desarrollo.

Con respecto al primer tema, en marzo del 2005, se publica el Decreto Supremo 024-2005-PCM mediante el cual se crea una Comisión Especial encargada de formular un proyecto de ley para regular el régimen de protección de los PIACI. Resultado de este proceso, se preparó el proyecto de ley N° 13057 a cargo de la congresista Paulina Arpasi (primera congresista indígena aimara del Congreso Peruano), el cual entra a debate del pleno el 20 de abril, luego de aprobarse un dictamen en mayoría en la Comisión de Pueblos Andinos Amazónicos Afroperuano Ambiente y Ecología (en adelante CPA AAAE).

El 18 de mayo del 2006 se promulga la Ley 28736, Ley para la Protección de los Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial. Esta norma tiene como objetivo establecer un régimen especial transectorial de protección de los derechos de los PIACI que sirva para garantizar sus condiciones de vida. Para lograr este objetivo señala la creación a través de un Decreto Supremo de Reservas Indígenas - RI sobre los territorios que estos pueblos utilizan de manera tradicional, luego de los estudios de verificación respectivos dispuestos por el INDEPA. La norma establece prohibiciones, como las de realizar actividades de aprovechamiento de recursos naturales, salvo en situaciones de necesidad pública (intangibilidad relativa), o las de ingresar a las reservas. En ambos casos, la ley señala al INDEPA como garante del cumplimiento de estas disposiciones. Pero en su

redacción final no se incorpora la palabra *territorio*, propuesta que fue planteada desde el debate previo a su aprobación por AIDSESEP.

Previo a la Ley 28736, el Perú ya contaba con cinco reservas territoriales (en adelante RT) en su territorio amazónico. Estas reservas son: RT Kugapakiri Nahua Nanti (Cusco – Ucayali) (en adelante RT KNN), RT Madre de Dios (Madre de Dios), RT Isconahua, RT Murunahua y RT Mascho Piro (Ucayali). Estas RT si bien fueron creadas por dispositivos de menor rango, debían pasar por un procedimiento de adecuación a RI de acuerdo a lo señalado en la ley 28736, con lo que se les estaría dando un estatus mayor. El ente encargado de esta labor era el INDEPA, quien presidía la Comisión Multisectorial encargada de ello.

La Ley para PIACI fue duramente criticada. Establecía limitaciones a las actividades<sup>34</sup> –en este caso, de hidrocarburos- que se podrían realizar en zonas de la Amazonía donde se estableciesen RI o como parte del proceso de adecuación de las RT a RI. Pero además, porque una de las reservas, la RT KNN tenía en su interior al proyecto gasífero de Camisea. INDEPA tenía que velar porque el proyecto no afectase las condiciones de vida de los pueblos que habitan dentro de esta reserva, para lo que tenía establecer mecanismos de protección y garantía sus derechos, como son el establecimiento de puestos de control y la elaboración de lineamientos, protocolos de actuación frente a avistamientos, así como el Plan de Protección de la reserva.

El otro tema complejo que se encargó al INDEPA fue coordinar con el Proyecto Especial de Titulación de Tierras - PETT (en adelante PETT) la culminación de los procesos de titulación de predios comunales de las comunidades campesinas –de sierra y costa- y nativas. Este proceso chocaría con la política agraria y con la política de promoción de las actividades forestales en la selva, tenía vinculación con el cumplimiento de lo acordado al momento de la renegociación y firma del Tratado de Libre Comercio TLC (en adelante TLC) con los Estados Unidos.

Respecto a la política agraria, la posición expuesta por el presidente García y por el Ministro de este sector, el ingeniero Ismael Benavidez, era de promocionar una agricultura eficiente en predios que tengan como mínimo 20 hectáreas. Bajo esta lógica, los minifundios y las pequeñas propiedades, así como las propiedades comunales – muchas de ellas destinadas al autoconsumo-, representaban una agricultura marginal y por ello ineficiente frente a la gran propiedad que usaba alta tecnología y apuntaba a la agroexportación<sup>35</sup>. En el caso forestal, el objetivo de la política del gobierno de García era establecer un régimen de concesiones para la extracción ordenada de la madera. El TLC Perú - Estados Unidos, en el Capítulo 19 de Medio Ambiente, contiene el Anexo 18.3.4 denominado “Anexo sobre el Manejo del Sector Forestal” también conocido como el Anexo Forestal, en el cual se establecen una serie de compromisos por parte del Estado Peruano, orientados a fortalecer la gestión forestal peruana. Los objetivos son combatir la tala ilegal e implementar sistemas formales de tala que permitan conocer el rumbo legal de la madera que entra a los Estado Unidos, entre otros compromisos. Es así que entre otras actividades, se tenía que llevar a cabo el establecimiento de un nuevo régimen de concesiones forestales, lo cual exigía revisar el sistema de propiedad en la selva.

---

<sup>34</sup> Uno de los principales críticos de esta Ley fue el ex congresista Raúl Ferrero, quien sostenía que la idea de territorio indígena iba en contra de la idea de unidad territorial establecido como principio constitucional (Diario de Debates del Congreso, sesión del 20 de julio del 2006)

<sup>35</sup> De acuerdo con Pedro Castillo & otros, estas afirmaciones fueron planteadas por el ex ministro de Agricultura durante una exposición ante la X Convención Nacional del Agro Peruano de CONVEAGRO realizada en la ciudad de Lima los días 24 y 25 de enero del 2008 (Castillo, Pedro et al 2010:50; La República 2007).



## **“Desempoderando” a los pueblos indígenas en el segundo Gobierno de Alan García.**

### ***Quitándole el rango ministerial al INDEPA***

El Presidente García planteó como una de las primeras tareas de su gobierno, un proceso de reorganización del Estado. Mediante Decreto Supremo 048-2006-PCM del 05 de agosto del 2006, se creó la Comisión Presidencial de Reforma del Poder Ejecutivo, la que tenía como objetivo proponer, en un plazo de 240 días, al Presidente de la República las medidas necesarias para la eficiencia<sup>36</sup> del Poder Ejecutivo en lo relativo a su organización y administración. El encargo lo lideraba quien fuera ministra de Trabajo en ese entonces, Verónica Zavala. El 5 de febrero del 2007 el presidente García en conferencia de prensa anunció la reducción del número de los OPD de 69 que habían a 32 con el fin de hacer más ágil la gestión del Estado y ahorrar recursos para ser invertidos en otras áreas a favor de los más pobres. Señaló que al menos 20 OPD fueron creadas durante el gobierno anterior y que en la práctica duplican las funciones que realizan los ministerios. De acuerdo con Verónica Zavala, esta reducción permitirá ahorrar al Estado entre 100 y 200 millones de nuevos soles (Infolatam, 2007; Panamericana TV, 2007; La República, 2007b).

Como respuesta a esta iniciativa de reordenar el aparato del Estado, el 22 de febrero del 2007, se emite el Decreto Supremo 001-2007- MIMDES mediante el cual se aprueba la fusión por absorción del CONADIS y del INDEPA al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social – MIMDES (en adelante MIMDES), nueva denominación que obtiene el PROMUDEH. El artículo 2.1 de esta norma señalaba que una vez culminado el proceso de fusión por absorción, el INDEPA se extinguiría. En su lugar se creó la Dirección General de Pueblos Originarios y Afroperuano - DGPOA (en adelante DGPOA). Las razones de la fusión eran que el Poder Ejecutivo había evaluado y considerado conveniente la fusión del INDEPA en el MIMDES porque de esa manera dicha integración generará una mejora en el desarrollo de la estrategia integradora (sic) de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos<sup>37</sup>. De acuerdo con Jorge Agurto, este acto significó un retroceso de siete años al regresar al Despacho del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, como lo fue en los años de la SETAI (Agurto, 2007).

Para el 12 de marzo, diversas organizaciones indígenas se habían pronunciado manifestando su malestar por la desactivación del INDEPA. Por ejemplo, líderes de la Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes - FENAMAD señalaron que la fusión vulneraba derechos adquiridos por los pueblos indígenas peruanos siendo contraria a la Ley Marco de Modernización del Estado, Ley 27658 que señala que la nueva gestión pública debe servir al ciudadano y mejorar los servicios prestados y no lo contrario (SERVINDI, 2007a). Por su parte, la Federación de Comunidades Nativas Yánesha - FECONAYA cursó el 23 de febrero una carta a la Dra. Beatriz Merino, Defensora del Pueblo, en la que solicitaron emitir un informe público referente al cumplimiento a los derechos de consulta a los pueblos indígenas amparados en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT debido a que no se consultó el cambio del INDEPA a DGPOA (SERVINDI, 2007a). El 15 de marzo, AIDSESEP emitió un pronunciamiento en el que rechazaban no solo la medida respecto al INDEPA, sino además respecto al PETT que había pasado a COFOPRI mediante el Decreto Supremo 005-2007-VIVIENDA. AIDSESEP cuestionó esta última decisión considerando que estaría

---

<sup>36</sup> Los criterios sobre los cuales la Comisión podía pronunciarse para proponer de acuerdo con el artículo 3 de la norma fueron: racionalización de los órganos y organismos del Poder Ejecutivo, mejoramiento de los sistemas de administración del Poder Ejecutivo, austeridad en el gasto público, simplificación administrativa, y otras que le encargue la presidencia.

<sup>37</sup> Considerandos del Decreto Supremo 001-2007-MIMDES.

pretendiéndose desaparecer las propiedades comunales, en tanto que ahora la rectoría para la titulación de predios estaría en el sector Vivienda y Construcción –encargado de facilitar el acceso a la propiedad individual-, cuando –afirman- en el caso de las titulaciones de predios de comunidades tal función correspondería al sector Agricultura (SERVINDI, 2007b).

La desactivación del INDEPA se encontró en un contexto difícil para los pueblos indígenas. El 28 de octubre del 2007, el presidente Alan García publicó el artículo titulado El síndrome del perro del hortelano. En este artículo, plantea como idea principal para alcanzar el desarrollo en el país el sacar provecho de nuestros recursos naturales a través de terceros, en vez de dejarlos en manos de personas que no los saben aprovechar:

“Hay millones de hectáreas para madera que están ociosas, otros millones de hectáreas que las comunidades y asociaciones no han cultivado ni cultivarán, además cientos de depósitos minerales que no se pueden trabajar y millones de hectáreas de mar a los que no entran jamás la maricultura ni la producción. Los ríos que bajan a uno y otro lado de la cordillera son una fortuna que se va al mar sin producir energía eléctrica. Hay, además, millones de trabajadores que no existen, aunque hagan labores, pues su trabajo no les sirve para tener seguro social o una pensión más adelante, porque no aportan lo que podrán aportar multiplicando el ahorro nacional.”

Así- pues, hay muchos recursos sin uso que no son transables, que no reciben inversión y que no generan trabajo. Y todo ello por el tabú de ideologías superadas, por ociosidad, por indolencia o por la ley del perro del hortelano que reza: "Si no lo hago yo que no lo haga nadie" (García, 2007)

De acuerdo con el artículo, los recursos naturales no sólo estarían en manos de personas que no los saben aprovechar, sino además desaprovechados debido a una serie de ideologías (según García, del siglo XIX) contrarias a las lógicas del mercado. Desarrolla los temas de los recursos forestales de la Amazonía que no se pueden extraer, de las tierras comunales que no se saben utilizar, de los recursos mineros cuya extracción estaría detenida en la sierra, de los hidrocarburos (en cuyo caso habla de la invención de los *no conectados*) que no se pueden explotar en selva, como ejemplos del capital muerto. Así, el objetivo de acuerdo con el artículo es que estos recursos sean aprovechados pero por grandes capitales privados o internacionales, lo cual demostraba la visión de desarrollo del entonces presidente en funciones del Perú.

Las opiniones en contra no se dejaron esperar (Chirif, 2007)<sup>38</sup>. Sin embargo, estas no detuvieron el aparato que se estaba instalando en pos de dar viabilidad a las ideas detrás del contenido del artículo del presidente. Parte de esta tarea estuvo relacionada a la implementación de normas que permitiesen la implementación de acuerdos comerciales. En ese marco, el 12 de diciembre de ese año, Alan García solicita al Congreso de la República facultades para legislar en temas referentes a la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial APC o TLC Perú Estados Unidos. El 19 de diciembre el Congreso de la República le da las facultades solicitadas al Presidente. Se señala en el artículo 2 de la norma aprobada que el contenido de estos decretos se limitará a lo concerniente al TLC.

---

<sup>38</sup> En una reciente entrevista al Ministro de Ambiente Manuel Pulgar Vidal en el Programa La Hora N, señaló que El Perro del Hortelano fue un artículo que invisibilizó a los pueblos indígenas, en <<http://laprensa.pe/actualidad/noticia-manuel-pulgar-vidal-perro-hortelano-fue-articulo-invisibilizacion-pueblos-indigenas-7558>> acceso 25 de octubre del 2013.

El gobierno de Alejandro Toledo había ya emprendido medidas de carácter liberal y neoliberal que marcaron la pauta para un crecimiento económico sostenido de los siguientes años. Una de estas medidas fue la negociación de un TLC con los Estados Unidos desde mayo del 2003. Este proceso fue largo y generó incluso reacciones internacionales<sup>39</sup>. Tres años después del inicio de las negociaciones, el 06 de junio del 2006 se envía un texto al Congreso de los Estado Unidos para su aprobación, luego de que Alejandro Toledo y el presidente de los Estado Unidos George W. Bush suscriben el Acuerdo de Promoción Comercial - APC, nombre formal del TLC entre ambos países. El 28 de junio de ese año, el Congreso del Perú con 79 votos a favor y 14 en contra, aprueba el APC Perú - Estados Unidos (El Comercio, 2009a) mediante Resolución Legislativa 28766, ratificado al día siguiente mediante Decreto Supremo 040-2006-RE.

Ya al inicio del gobierno de García lo que se buscó fue la ratificación del TLC por parte de los Estados Unidos. Estas negociaciones se realizaron con el apoyo del economista Hernando de Soto, quien asume el rol de “representante personal” del presidente García para impulsar esta ratificación en el Congreso estadounidense, función que desempeña durante cuatro meses y medio (El Comercio, 2009a). El 6 junio del 2007 la Secretaria de Estado de los Estados Unidos, Condoleezza Rice, aseguró que el TLC con Perú sería el primero en ser ratificado por el Congreso de su país. Es así que el 27 de ese mismo mes el Congreso peruano aprueba el texto definitivo del TLC con modificaciones solicitadas por los representantes del Partido Demócrata en los capítulos laboral, de medio ambiente, propiedad intelectual e inversión. El 27 de setiembre del 2007 G.W. Bush, presidente de los Estados Unidos remite al Congreso norteamericano el texto del TLC para su aprobación, el cual es aprobado el 04 de diciembre de ese año por el Senado. El 13 de enero del 2009, el presidente Bush ordenó su implementación, entrando en efecto un día antes de dejar el gobierno de su país. por lo que al día siguiente, 15 de enero el presidente García firmó el Decreto Supremo 009-2009-MINCETUR para que el TLC con Estados Unidos entre en vigencia desde el 01 de febrero de ese año en el Perú (El Comercio, 2009b; La República, 2009a). Luego, y para el adecuado proceso de implementación del TLC, el presidente García solicitó facultades especiales al Congreso de la República para emitir normas desde el Poder Ejecutivo que generen las condiciones para ello.

Otras de las medidas en el campo económico que se iniciaron durante el gobierno de Alejandro Toledo estuvieron vinculadas a la extracción de recursos naturales. El país crecía y tenía mayor estabilidad política y jurídica. Algunos de los “motores del crecimiento” durante esos años se dieron a partir de las ganancias de las empresas mineras que ya daban frutos luego de que se instalaran en la década de los noventa. De igual manera, el inicio de proyectos de gran envergadura, como la explotación del gas de Camisea en el Lote 88.

El proyecto de extracción del gas de Camisea se concretó durante el gobierno de Alejandro Toledo. Pero la historia del proyecto se remonta dos décadas atrás. En 1981 el Estado peruano había suscrito un contrato de operaciones para explorar la zona del Bajo Urubamba en el Cusco con la empresa Shell, la que en 1987 con la perforación de cinco pozos exploratorios descubre las reservas del gas de Camisea. Durante los años que siguieron el proyecto estuvo detenido, hasta que la Shell decide retirarse en 1998 y no continuar con el contrato. Luego de ello, el Estado inicia convocatorias de concursos públicos internacionales para otorgar el contrato para la explotación del gas de Camisea y de concesión del transporte de los líquidos de gas hacia Lima. En febrero del 2000 se otorga la licencia para la

---

<sup>39</sup> Venezuela se retira de la Comunidad Andina de Naciones - CAN en abril del 2006 en protesta por estas negociaciones

explotación del gas al Consorcio Camisea, conformado por Pluspetrol Perú Corporation, Hunt Oil Company of Peru, SK Corporation y Tecpetrol del Perú – más adelante se integraría Sonatrach. Respecto al módulo de transporte, ese mismo año en diciembre la construcción de un gasoducto y el transporte del gas quedó a manos del Consorcio Transportadora de Gas del Perú - TGP, conformado por Pluspetrol Perú Corporation, Hunt Oil Company of Peru, SK Corporation, sonatrach Petroleum Corporation y Graña y Montero S.A. La explotación del gas se inició en 2004.

Lo saltante de este caso es que la explotación se daba en territorios de pueblos indígenas en situación de aislamiento, sobre la RT Kugapakori Nahua Nanti, por lo que representaba una amenaza para las condiciones de vida de estos pueblos. Por ello, para poder desarrollar de manera adecuada la actividad de aprovechamiento del gas de Camisea, entre otras cosas el Banco Interamericano de Desarrollo BID suscribió con el Estado Peruano el 23 de febrero del 2003 el Convenio de Préstamo LC 1441-OC/PE mediante la cual se aprobaba una operación de endeudamiento por 5 mil millones de dólares para la implementación del Programa de Fortalecimiento Institucional y de Apoyo a la Gestión Ambiental y Social del Proyecto Camisea. Para este primer desembolso se debía de cumplir entre otras cosas con constituir un Grupo Técnico de Coordinación Interinstitucional de Camisea (GTIC Camisea) el cual fue creado mediante Decreto Supremo 120-2002-PCM el 23 de noviembre de 2002 (DAR, 2007:12-15).

Sin embargo y a pesar de los esfuerzos realizados, se sucedieron una serie de cuestionamientos a la manera cómo el proyecto se estaba realizando, como por ejemplo, afectaciones a los derechos de los pueblos indígenas en situación de aislamiento, daños a bienes privados o comunales por la operación de construcción del gasoducto que va hacia la costa, negociaciones inequitativas, incumplimiento de acuerdos, entre otros (Defensoría del Pueblo, 2006). Ello no detuvo el proyecto, el cual se considera hasta la actualidad como uno de los más importantes en la historia del país, generando un incremento de la producción de hidrocarburos, sobre todo gas natural.

### ***Discutiendo el tema en el Congreso de la República***

En el contexto de implementación del TLC y del artículo de ex presidente García, así como un incremento en nuestras actividades extractivas, se luchaba en el Congreso de la República por restituir al INDEPA su rango ministerial. Desde marzo del 2007, el escenario de debate para dicha restitución fue la CPAAAAE. Los consejeros indígenas señalaron en varias sesiones de la comisión<sup>40</sup>, las razones por las que debía restituirse el INDEPA. La comisión a su vez recibió una serie de comunicados de diversas instituciones que señalaron la importancia de su restitución<sup>41</sup>. Finalmente, el 13 de junio del 2007 se aprobó un dictamen en esta Comisión que proponía una ley que derogase el Decreto Supremo 001-2007-MIMDES por el que se extinguió el INDEPA. Esta propuesta pasó al pleno el 25 de octubre del 2007,

---

<sup>40</sup> En las sesiones del 6, 13 y 26 de marzo, participaron en la CPAAAAE los siguientes consejeros indígenas: Evaristo Nuguak (consejero de los Pueblos amazónicos del nor oriente), Jacinto Villalobos Aragno (consejero de la Zona Andino Sur Centro), Roberto de la Cruz (consejero de la Zona Andina Norte), Edgar Ramos Cahuana (consejero de la Zona Andino Norte Centro).

<sup>41</sup> Coordinadora Nacional de Comunidades del Perú afectadas por la minería – CONACAMI; Confederación Nacional Agraria CCP; Coordinadora Agroforestal Indígena y Campesina del Perú – COICAP; Consejo Aguaruna Huambisa Coordinadora Nacional de Comunidades Campesinas Indígenas del Perú – CONACCIP; Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana –AIDSESEP; Federación de Comunidades Nativas Yánesha – FECONAYA; Asociación Pro Derechos Humanos APRODEH; Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica CAAAP; Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos;

aprobándose en primera votación con 84 votos a favor, y exonerándosele de una segunda votación, sin mayores dificultades<sup>42</sup>.

Sin embargo, el 17 de noviembre del 2007 el presidente Alan García mediante Oficio 272-2007-PR dirigido al Congreso de la República, observa la ley de restitución de INDEPA a su categoría anterior. Las principales razones planteadas están vinculadas a cuestiones de presupuesto: el INDEPA genera gasto no justificado al Estado. En tanto OPD, restituir el INDEPA implicaría la necesaria existencia de un costo fijo, generado por el hecho de constituirse en pliego presupuestal, teniendo que contar con áreas de presupuesto, tesorería, contabilidad, entre otros. Otras razones expuestas son de carácter político, en tanto la reforma del Poder Ejecutivo que venía impulsando su gobierno buscaba que existan sectores especializados que sean quienes determinen por jerarquía las políticas de cumplimiento obligatorio, por lo que INDEPA debía ser parte de un sector, y no una entidad sin vinculación a políticas generales del Estado. Un tema que plantea de manera adicional el presidente García es que al haberse ya realizado la fusión, el presupuesto de INDEPA pasó al MIMDES, por lo que de crear nuevamente esta entidad, no tendría presupuesto asignado para el año 2008, en tanto ya se habrían establecido las partidas presupuestarias para ese año.

El 6 de diciembre del 2007, se discute en el Pleno del Congreso la insistencia de la ley que restituye el INDEPA a su condición anterior. La congresista Gloria Ramos al sustentar las razones para que se apruebe la iniciativa, señala que en el caso del presupuesto, el total que utiliza el INDEPA representa sólo el 0,011% del presupuesto nacional, por lo que su restitución no generaría gasto adicional al Estado. En cuanto a que dependan de un sector especializado, la congresista resaltó las experiencias de otros países de la región en los que las instituciones estatales en materia de pueblos indígenas funcionan con independencia. Sin embargo, de acuerdo con el congresista Aurelio Pastor, la restitución si generaría gasto ya que al no haber sido consideradas en el presupuesto del 2008, se tendrían que habilitar nuevas partidas presupuestarias con dinero del erario público no programado. Luego del debate correspondiente, se aprueba por 80 votos a favor el texto de la ley que deja sin efecto la fusión por absorción del INDEPA al MIMDES, desactivando la DGPOA.

### ***Perdiendo lo recuperado: la aprobación de la LOPE.***

Sin embargo, la restitución no significó que el INDEPA recobrase todas sus capacidades iniciales. Una de las consecuencias de estas idas y venidas, es que al dejar sin efecto la fusión del INDEPA a través de la Ley N° 29146 sólo se restablece la vigencia de la Ley 28495, pero no se tomó en cuenta el reglamento de la misma, por lo tanto en virtud al artículo I del Título Preliminar del Código Civil, el Decreto Supremo 065-2005-PCM (reglamento del INDEPA) quedó derogado (Castillo et. al, 2010:54).

Es necesario mencionar que días después de la restitución del INDEPA (la ley que restituye el INDEPA se publica es del 13 de diciembre de 2007) se publicó, la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (en adelante LOPE) el 20 de diciembre de 2007. La nueva organización del Estado peruano establecida en la LOPE cancela las principales ventajas institucionales contenidas en la Ley original de creación del INDEPA<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Todos los congresistas que pidieron la palabra, lo hicieron para respaldar la propuesta presentada. Diario de Debates del Congreso de la República, 9na sesión matinal del jueves 25 de octubre del 2007.

<sup>43</sup> “A decir de algunos, la LOPE tiene un fuerte sesgo comercial y de libre mercado para facilitar la inversión privada, lo que dificulta que un organismo tipo INDEPA, encargado de promover políticas favorables a los pueblos indígenas, guarde coherencia con esta nueva institucionalidad estatal que la LOPE ha introducido (Castillo, Pedro et. al 2010).

No se puede negar que la LOPE representa un esfuerzo por definir con claridad las competencias de cada uno de los niveles de gobierno, desde el Presidente de la República hasta los organismos públicos del poder Ejecutivo. Pero al hacerlo introduce una nueva jerarquización de las entidades del Estado que antes no existía. Con esta nueva estructura, a nivel del gobierno central ya no existen Organismos Públicos Descentralizados, categoría inicial del INDEPA; lo que se tiene ahora son:

- Organismos Públicos Ejecutores u Especializados (OPE),
- Organismos Reguladores.

Solo los reguladores mantienen cierto nivel de autonomía jurídica y administrativa. Todos los otros OPE tienen que estar adscritos a un Ministerio, por lo que estarían obligados en subordinar sus políticas institucionales y financieras a la aprobación del Ministro del sector. INDEPA con ello deja de tener rango ministerial, por lo que tampoco ya podría tener funciones transectoriales ni un nivel de autonomía, quedando como Organismo Público Ejecutor sin consejo directivo integrado por líderes indígenas.

De acuerdo con la Ley 27658, Ley Marco de modernización de la Gestión del Estado, el diseño y estructura de la administración pública deben regirse bajo los criterios de justificación de funciones y actividades, para evitar la duplicidad de funciones, así como por el principio de especialidad que supone integrar las funciones afines. La LOPE por otro lado señala que las entidades públicas del Poder Ejecutivo se organizan sobre la base de funciones y competencias afines, evitando la duplicidad y superposición de funciones. Por lo anterior, mediante Decreto Supremo 001-2008-MIMDES del 1 de marzo del 2008, el INDEPA queda adscrito al MIMDES, entidad que de acuerdo a sus funciones, tendría competencias en materia de pueblos indígenas. Luego, a través del Decreto Supremo 034-2008-PCM el 6 de mayo del 2008 se aprueba la calificación de Organismos Públicos de acuerdo a lo dispuesto por la Ley LOPE, donde se establece que el INDEPA tendrá la condición de Organismo Público Ejecutor, por lo que tendrá que adecuar su reglamento interno de acuerdo a lo establecido en el Título IV de la Ley 29158 en el marco del ROF del MIMDES.

Con posterioridad, entre marzo y junio de 2008 y a partir de las facultades delegadas por el Congreso en diciembre del 2007, el Poder Ejecutivo empieza a emitir una serie de decretos legislativos orientados a adecuar la legislación nacional a las obligaciones derivadas del TLC con Estados Unidos. En total se emitieron 102 decretos legislativos, 38 de los cuales se publicaron el 27 de junio, un día antes de que se venza el plazo de 180 días.

Una gran mayoría de estos decretos fueron cuestionados por distintos sectores (La Primera, 2008). De acuerdo con las críticas, el Poder Ejecutivo había excedido la autorización del Congreso de la República, ya que emitió Decretos Legislativos que no tenían relación con las facultades delegadas, por lo que varios de los decretos cabrían en causales de inconstitucionalidad (La República, 2008). Y en materia de pueblos indígenas, la situación era más complicada aún<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> Entre las materias abordadas por estos decretos legislativos que afectaban a los pueblos indígenas se pueden mencionar los siguientes: restringir el proceso de consulta para la suscripción de contratos petroleros y mineros en lotes ubicados en territorios comunales; rebajar el quórum de la asamblea, de dos tercios al 50% de los presentes para la venta de tierras comunales a terceros; permitir la privatización de los suelos forestales y el cambio de uso a agrícolas en caso de proyectos que fuesen declarados de interés nacional; crear nuevas figuras jurídicas dentro de la comunidad distintas a las ya reconocidas en normas sobre la materia; declarar como propiedad del Estado las tierras eriazas no tituladas, aunque estuviesen poseídas y fuesen pretendidas por comunidades indígenas; y permitir que invasores con cuatro años de antigüedad

El Decreto Legislativo más cuestionado fue el 1015, que modificaba el artículo 10 de la Ley 26505, Ley de inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas, señalando que la adquisición de propiedad por parte de comuneros (individuales) sobre la tierra que poseen se requerirá el voto a favor de no menos del 50% de los comuneros poseedores. Asimismo, derogaba el art. 11 que señalaba que para disponer, gravar, arrendar o ejercer cualquier otro acto sobre las tierras comunales de la sierra o de la selva, se requería del acuerdo de la asamblea general con el voto conforme de no menos de dos tercios de todos los miembros de la comunidad.

La Defensoría del Pueblo y un grupo de congresistas presentaron acciones de inconstitucionalidad en contra del Decreto Legislativo 1015, en tanto se afectaba el derecho de las comunidades de disponer sobre sus tierras, desprotegiendo las propiedades comunales, además de que la norma no había sido consultada de acuerdo a lo establecido en el Convenio 169 de la OIT. Pero fueron las protestas de las organizaciones indígenas, principalmente de la zona de la provincia de Condorcanqui en la Región Amazonas, las que impactaron con más fuerza en la opinión pública y en las autoridades. A raíz de estas protestas se inicia el 9 de agosto el denominado Paro Amazónico, liderado por AIDSESEP. El 18 de agosto las protestas se hacen más duras, incluso se toman instalaciones de la empresa de hidrocarburos Pluspetrol en la zona de Camisea y de la empresa estatal Petroperú en la zona norte del país, por lo que el gobierno declara el Estado de emergencia en el departamento de Amazonas, sumándose luego a esa declaratoria los departamentos de Loreto y Cusco.

En medio de estos hechos, AIDSESEP consigue que el 20 de agosto del 2008 se firme un acta entre los representantes del Congreso de la República y Alberto Pizango, líder de AIDSESEP, para culminar el paro y debatir la derogatoria de los Decretos Legislativos 1015 y 1073 (promulgado para superar las objeciones al primero). De esta forma, el 28 de agosto el Pleno del Congreso acordó derogar los Decretos Legislativos 1015 y 1073; luego, el 21 de setiembre de 2008 se promulga la Ley 29261 que recoge el acuerdo del Pleno. El presidente García califica esta derogatoria como un error histórico (El Comercio, 2008), mientras que Alberto Pizango por el contrario consideró que se trataba de un nuevo amanecer para los pueblos indígenas del país (BBC, 2008).

En el acta del 20 de agosto se había señalado además (i) la conformación de una comisión multipartidaria en el Congreso de la República para evaluar los demás decretos legislativos cuestionados por las organizaciones indígenas, así como recomendar soluciones a la problemática de los pueblos indígenas; (ii) promover un proyecto de ley para modificar el reglamento del Congreso a fin de incorporar la consulta previa en el procedimiento parlamentario; y (iii) gestionar la derogatoria del Decreto Supremo 058 que declaraba el estado de emergencia en diversas zonas del país (Congreso de la República, 2009).

La comisión multipartidaria del Congreso se conformó el 11 de setiembre del 2008 con participación de los distintos Grupos Parlamentarios y se instaló formalmente el 26 de setiembre presidida por la Congresista Gloria Ramos. El 13 de diciembre la comisión emitió el Informe sobre los Decretos Legislativos vinculados a los pueblos indígenas promulgados por el Poder Ejecutivo en mérito a la Ley N° 29157, recomendando la derogatoria de 10 de los decretos legislativos y eventualmente revisión de la mayoría de normas cuestionadas,

---

se apropiasen de tierras comunales, con lo cual se anulaba la garantía constitucional que otorga carácter imprescriptible a la propiedad territorial de las comunidades

informe que es aprobado por la Comisión el 19 de ese mes (Congreso de la República, 2009). Sin embargo, ese informe no fue debatido en el Pleno del Congreso ese año, dado que el Presidente del Congreso Javier Velásquez Quesquén señaló que presentaría los resultados de la Comisión el 01 de febrero del 2009 luego de las vacaciones congresales. El informe recién es aprobado por el pleno del Congreso el 29 de mayo del 2009.

Sin embargo, la situación no había terminado de calmarse. El 12 de marzo del 2009 AIDSESEP envía una carta al Presidente del Congreso y al Premier Yehude Simon para solicitarles que el Estado se pronuncie con relación al resto de decretos legislativos cuestionados. Ante la falta de diligencia para retomar la discusión, AIDSESEP inicia el que se llamó Segundo Paro Amazónico el 9 de abril exigiendo esta vez derogar seis decretos legislativos que afectaban los derechos de los pueblos indígenas, entre ellos, el Decreto Legislativo 1090, o Ley Forestal y de Fauna Silvestre conocida también como “la Ley de la Selva”. El 20 de abril, el premier Yehude Simon y los dirigentes de AIDSESEP acuerdan formar otra comisión multisectorial para revisar los decretos, pero no se levantan las medidas de fuerza. En los días siguientes, los paros y movilizaciones se agudizan en diversas zonas del país: se bloquean carreteras importantes, se impide la navegación en algunos ríos y se ocupa infraestructura petrolera. Adicionalmente se suman a las protestas las ciudades de Tarapoto y Yurimaguas. El paro deja de ser netamente indígena. Debido al crecimiento de la situación de conflictividad a nivel nacional, el 9 de mayo el gobierno aprista declara en emergencia distritos amazónicos de cinco departamentos del Perú.

Debido a esta actitud del gobierno de declarar en emergencia parte del territorio amazónico, Alberto Pizango en un acto osado, apela al derecho a la insurgencia el 15 de mayo del 2009. Sin embargo, horas después se retracta gracias a la intervención de la Defensoría del Pueblo. Este acto es tomado como un acto de rebelión –incluso sedición– por el gobierno aprista (La República, 2009b).

El 19 de mayo el Decreto Legislativo 1090, Ley Forestal y de Fauna Silvestre es declarado inconstitucional por la Comisión de Constitución del Congreso, por lo que su derogatoria tendría que ser debatida en el Pleno. El 20 de mayo mediante Decreto Supremo 031-2009-PCM, se crea la Comisión Multisectorial para iniciar el diálogo entre el gobierno y los representantes indígenas. En ella participan el Presidente de AIDSESEP, Alberto Pizango y el Presidente del Consejo de Ministros, Yehude Simon, cuya misión era ayudar en el análisis y búsqueda de acuerdos consensuados.

Pero la actitud del gobierno se torna displicente tanto hacia las movilizaciones en selva, como a discutir la posibilidad de derogar la “Ley de la Selva”. Por ejemplo, en la edición electrónica del diario El Comercio del 3 de junio de 2009 el ministro del Ambiente Antonio Brack, opinó que insistir en la derogación del Decreto Legislativo 1090 “es un capricho político”, ya que hasta ese momento nadie ha podido demostrar la inconstitucionalidad de la ley o que esta afecte a las comunidades amazónicas. Brack dijo además que el gobierno ha instado a las comunidades indígenas a revisar cada artículo de la ley, para luego modificar los puntos que pudieran afectarlos<sup>45</sup>.

La discusión sobre la derogatoria del Decreto Legislativo 1090 en el Congreso se da el 04 de junio, pero el debate en el Pleno se suspende. La Defensoría del Pueblo presenta ese mismo

---

<sup>45</sup> Las declaraciones del ex ministro son mencionadas por varios medios que las recogen, pero la fuente, el Diario El Peruano ha desactivado esta página.



día una acción de inconstitucionalidad contra el decreto legislativo cuestionado, ya que vulnera los derechos de propiedad sobre la tierra y a la consulta previa.

El 5 de junio se produjo en Bagua en la denominada Curva del Diablo un enfrentamiento entre la policía y la población, con el trágico resultado de 24 policías y 10 nativos indígenas awajún y pobladores de Bagua muertos, además de decenas de heridos y detenidos<sup>46</sup>. El 8 de junio renuncia la ministra del MIMDES Carmen Vildoso Chirinos a manera de protesta por unos videos que emite el gobierno acusando a los indígenas como los causantes de los actos violentos del 5 de junio.

Luego de los hechos de Bagua y con casi toda la opinión pública nacional e internacional en su contra, el Congreso optó por derogar el 12 de junio los decretos legislativos 1064 (que establecía una nueva regulación de la propiedad agraria) y el decreto 1090 (que había aprobado una nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre).

A partir de los sucesos ocurridos el 05 de junio del 2009 el gobierno decidió conformar el que se llamó Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos, con el fin de formular un plan integral para el desarrollo de estos pueblos<sup>47</sup>. El grupo se reúne por primera vez el día 22 de junio en el local Sala del Acuerdo Nacional de la PCM en la ciudad de Lima. En dicha reunión se instala la Mesa de Trabajo General entre instituciones del Estado Peruano y organizaciones indígenas amazónicas.<sup>48</sup> Para llevar a cabo la labor de la Mesa, se conformaron a su vez cuatro sub mesas de trabajo definidas a partir de los siguientes ejes temáticos: diseño y composición de una comisión que investigue los sucesos de Bagua (Mesa 1); propuesta de solución respecto a los decretos legislativos cuestionados (N° 994, 1020, 1064, 1080, 1081, 1089, 1090) (Mesa 2); elaboración de los mecanismos de consulta previa para la aplicación del Convenio 169 de la OIT (Mesa 3); y, propuesta nacional para el desarrollo amazónico (Mesa 4).

Estas Mesas de Trabajo funcionaron hasta finales de ese año. En ellas se sucedió un importante esfuerzo de armonización de puntos de vista entre representantes del Poder Ejecutivo y de los dirigentes indígenas. En el caso de la Mesa 1, se elaboraron dos informes, uno en mayoría y uno en minoría respecto a los sucesos que suscitaron los enfrentamiento en la Curva del Diablo el 5 de junio. La Mesa 2 elaboró un informe respecto a una nueva ley forestal que se elaboraría con participación de los pueblos indígenas. La Mesa 3 propuso una matriz con artículos para la elaboración sobre la base de esta de una Ley de Consulta Previa. La Mesa 4 estableció un Plan de Desarrollo de la Amazonía, actualizando el Plan de Acción que se elaboró durante el Gobierno de Paniagua, indicando más de cuatrocientas acciones a implementar por parte de un gran número de entidades estatales. Sin embargo, se sabía que muchas de sus conclusiones y recomendaciones tendrían pasar por la adopción formal por el

---

<sup>46</sup> Es importante hacer mención a que el crecimiento económico alcanzado por el Perú durante el gobierno de García representó un 8.7% como resultado de una tendencia al alza del Producto Interno Bruto. Ello se debió a una disciplina fiscal impuesta en la década del 2000, así como la apertura a mercados con acuerdos de libre comercio, y la promoción de inversiones privadas, las que alcanzaron en ese periodo más de 19,000 millones de dólares sólo en minería e hidrocarburos. Sin embargo, este crecimiento no vino acompañado de políticas adecuadas de redistribución. Sumado a ello, una escalada de conflictividad social a nivel nacional. De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, durante el segundo gobierno de García se sucedieron 234 conflictos sociales, cuando a inicios de su mandato había sólo 86, de los cuales el 50% son conflictos socioambientales.

<sup>47</sup> Resolución Suprema N° 117-2009-PCM (10/06/2009) Constituyen el Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos amazónicos a cargo de la formulación de un plan integral de desarrollo sostenible para dichos pueblos, en los ámbitos de educación, salud, titulación, formalización de tierras y demás medidas necesarias.

<sup>48</sup> Estuvieron presentes los ministros del Ministerio de Agricultura, Ministerio del Medio Ambiente, ministerio de la Mujer y Desarrollo Social y Ministerio de Salud; representantes de los Gobiernos Regionales de Loreto, Junín, San Martín, Huánuco; y representantes de las organizaciones nacionales indígenas AIDSESP Y CONAP, entre otros.

Ejecutivo, a través de normas legales y políticas definidas. Por otra parte, lo que respecta a la derogación de leyes y decretos legislativos, lo mismo que la modificación de normas con rango de ley, es algo que compete al Congreso de la República. Los informes finales son presentados el 12 de enero del 2010 para luego ser derivados a las instancias correspondientes.

Durante todo el año de protestas, el INDEPA, la institución encargada de ver el tema indígena en el Poder Ejecutivo, no tuvo una participación clara desde la posición en la que se encontraba. En primer lugar, recién el 9 de julio del 2008 se emitió la ley N° 29253 por la que se transfirió presupuesto del sector público para el año 2008 del MIMDES al INDEPA. Es decir, recién el INDEPA contó con presupuesto propio para los últimos meses del año 2008, ya que mientras era DGPOA y durante los meses de enero a julio del 2008 luego de su restitución, el presupuesto seguía siendo operado por el área administrativa del MIMDES, por lo que las actividades programadas de INDEPA no se realizaban con autonomía, sino como parte de los procedimientos y las normas internas de este ministerio.

Pero incluso con el presupuesto asignado ya para el año 2009, las actuaciones del INDEPA no sólo no se evidenciaron en su calidad de entidad encargada de ver los temas indígenas, sino que incluso fueron duramente cuestionadas por su desentendimiento del problema. De acuerdo a afirmaciones de la ex ministra del sector al que estaba adscrito, Carmen Vildoso el INDEPA nunca participó de las reuniones en las que se discutía sobre los decretos legislativos, ni emitió informes al respecto a pesar de las reiteradas solicitudes (Perú21 2009). Estas afirmaciones no solo fueron corroboradas por el Programa Prensa Libre dirigido por Rosa María Palacios, en su emisión del 08 de junio del 2009, sino que acusaban a los directivos del INDEPA de utilizar los espacios de la entidad en otros menesteres, ajenos a los temas vinculados a la solución del paro amazónico y vinculados a actividades del partido de gobierno<sup>49</sup>. Es así que el INDEPA durante los años 2008 y 2009 tuvo una actuación irrelevante dentro del Poder Ejecutivo en materia de pueblos indígenas, ello en tanto casi no tuvo un rol o papel durante las negociaciones alrededor de los sucesos de conflicto de esos años, ni durante las mesas de diálogo luego del 5 de junio.

### **Reestructurando el INDEPA para *invisibilizarlo* en el segundo Gobierno de Alan García.**

#### ***Reorganizando el INDEPA para convertirlo en una OTE de la PCM***

En un contexto complicado, el 25 de junio del 2009 mediante Decreto Supremo 006-2009-MIMDES el MIMDES ahora a cargo de Nidia Vilchez Yucra, decide declarar en reorganización al INDEPA (El Comercio, 2009c) para “[...] otorgar a los pueblos andinos, amazónicos y afroperuano y a la sociedad en general un organismo eficiente en gestión que armonice sus funciones dentro del proceso de modernización del Estado y que permita agilizar los procedimientos que se encuentran bajo el ámbito del INDEPA”<sup>50</sup>. Posteriormente el 22 de julio a través de la Resolución Ministerial 277-2009-MIMDES se constituye una Comisión Sectorial encargada de evaluar, analizar y recomendar las acciones y medidas de reforma administrativa y de gestión, así como elaborar el nuevo proyecto de Reglamento de Organización de Funciones del INDEPA.

<sup>49</sup> Cfr. Video Prensa Libre, Rosa María Palacios, INDEPA y el Paro Amazónico. En: <http://www.youtube.com/watch?v=dNOjvdJtiso> (última visita 25 de octubre del 2013).

<sup>50</sup> Considerandos del Decreto Supremo 006-2009-MIMDES

El informe de esta Comisión Sectorial fue aprobado por Resolución Ministerial 046-2010-MIMDES del 21 de enero del 2010. Una de las primeras conclusiones a las que llega la Comisión Sectorial es que el INDEPA no tenía ROF desde junio del 2007, cuando se hizo efectivo su fusión al MIMDES creándose en su lugar la DGPOA; pero al ser restituido en diciembre de ese mismo año, y sin recobrar su rango anterior, debía de adecuar sus instrumentos de gestión al sector al que desde marzo del 2008 estaba adscrito, que era el MIMDES. Pero este sector no tenía aún una Ley de Organización de Funciones, por lo que INDEPA tenía que esperar esta norma para sobre la base de esta elaborar su nuevo ROF en tanto esta estaba supeditaba a la del sector (MIMDES, 2010). Cabe señalar que el tiempo que duró la Comisión Sectorial que debía analizar cómo reorganizar INDEPA fue el mismo que duraron las Mesas de Diálogo post Bagua. Es decir, entre julio y diciembre del 2009 el INDEPA estaba en reorganización.

De manera adicional en el debate alrededor de la elaboración del informe de la Mesa 4 de las Mesas de Diálogo se solicitaba que el INDEPA pase a la PCM como un Organismo Técnico Especializado - OTE. Esta propuesta fue planteada por la Defensoría del Pueblo, ya desde el 4 junio del 2009 (Ideele Radio, 2009; La República, 2009c; Andina, 2009) y tuvo acogida como parte del debate respecto al fortalecimiento institucional de una entidad encargada de llevar a cabo los temas vinculados a la temática indígena, y que permitiese acoger la figura de los representantes indígenas como consejeros. Es así que el 09 de febrero del 2010 mediante Decreto Supremo 022-2010-PCM, el INDEPA es adscrito a la PCM porque sus funciones guardarían afinidad con esta entidad (apoyar al Ejecutivo en materia de coordinación entre sectores). Dos meses después, el INDEPA es calificado como OTE mediante el Decreto Supremo 048-2010-PCM del 19 de abril del 2010.

#### *Incorporando el INDEPA en el Ministerio de Cultura*

El 31 de octubre de 2009, el presidente de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, envía el Oficio 274-2009-PR a la Presidencia del Congreso de la República, con el proyecto de Ley de creación, organización y funciones de un Ministerio de Cultura. Esta propuesta se sostenía en crear este ministerio a partir de la fusión del INC, la Biblioteca Nacional, el Instituto de Radio y Televisión Peruana, la academia Mayor de la Lengua quechua y el Archivo General de la Nación. Luego, en el Congreso, en la Comisión de Descentralización se decide incorporar al INDEPA como parte de la propuesta de creación del Ministerio de Cultura.

Las principales razones que se expusieron en la Comisión para agregar al INDEPA en la estructura de este nuevo ministerio, se sustentaron en las ideas de que la diversidad es el eje característico de la sociedad peruana y la interrelación entre culturas diversas es característica de la identidad nacional. Así, la cultura no puede ser sólo vista como promoción y cuidado del patrimonio nacional, sino como manifestaciones vivas de la diversidad de pueblos que habitan en el país<sup>51</sup>. De acuerdo con el informe de la Comisión del Congreso:

“Asimismo, considera que el Estado peruano no puede seguir pretendiendo que la identidad nacional se erija sobre una cultura centralizada y excluyente, se requiere más bien, para asegurar la cohesión social, la gobernabilidad democrática y el desarrollo sustentable, desarrollar políticas que orienten sus intervenciones y transformación hacia un estado descentralizado e inclusive, que reconozca la

---

<sup>51</sup> Entrevista a Vicente Otta.

diversidad étnica, lingüística y cultural; por lo cual es necesario adscribir al Instituto de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano a la nueva cartera ministerial.” (Congreso de la República del Perú, 2010:12)

Este agregado es aceptado y se aprueba un texto final el 22 de junio del 2010 para la creación del Ministerio de Cultura que fusiona al INDEPA para sobre la base de éste, crear el Viceministerio de Interculturalidad. El 23 de junio se aprueba en el Pleno del Congreso con 65 votos a favor, 6 en contra y 16 abstenciones. El debate se centró en la importancia de contar con un ministerio que promueva el patrimonio cultural, destacando que si el INDEPA pasaba a ser parte de este Ministerio era para poder darle un mayor nivel político dentro de la estructura del Estado al tema indígena. Luego en la Comisión Permanente se realiza la segunda votación, y es así, que el 14 de julio del 2010 con 24 votos a favor y sólo 4 abstenciones, se aprueba la Ley de creación del Ministerio de Cultura, Ley 2956, fusionando al INDEPA en esta nueva entidad, creándose en su lugar el Viceministerio de Interculturalidad. Luego, el 24 de setiembre mediante Decreto Supremo 001-2010-MC se aprueba la fusión por absorción del INDEPA al MC, desapareciendo el 31 de diciembre del 2010 cuando culmina el proceso de fusión.

### **Sección 3: Analizando el cambio en la estructura institucional en materia indígena.**

Entre los años 2000 y 2010, el Perú retomó el camino de la democracia. Fueron años de cambios y crecimiento para el país, convirtiéndose en una de las economías de mayor proyección no sólo en comparación con otros países latinoamericanos, sino del mundo. El camino retomado significó, además, restablecer y fortalecer instituciones en una atmósfera de mayor pacificación interna; adicionalmente, se empezó a planificar con el objetivo de contar con un país capaz de vencer a la pobreza, luchar contra el cambio climático, generar inclusión social y empleo, aprovechar los recursos naturales, entre otros temas. En este contexto de camino hacia el *desarrollo* desde el Estado, el tema indígena en el Perú ha sido objeto de vaivenes decisionales gubernamentales que han afectado su institucionalización.

Como se desprende de la narración del caso, la temática de los pueblos indígenas en el Estado peruano se ha caracterizado por tener entidades que no han adquirido la capacidad real de colocar la agenda indígena en la agenda gubernamental. Desde la SETAI, pasando por CONAPA, y los diversos momentos del INDEPA, las entidades estatales en materia de pueblos indígenas no lograron concretar acciones y ver resultados de su gestión puesto que su tiempo de existencia fue corto, o se vieron inmersas en debates ajenos al tema y cuestionamientos políticos. Esta presencia limitada de una autoridad estatal indígena así como su debilitamiento permanente se convirtieron luego en componentes determinantes para que la institucionalidad en esta materia no logre concretarse como parte de la estructura del Estado. Lo anterior ha significado que no se integre de manera adecuada la agenda de los pueblos indígenas en la política nacional. Por ello, nuestro interés ha radicado en conocer a profundidad qué factores generaron estos cambios; es decir, lo que ocurre detrás de las decisiones que fueron fijando el débil papel que cumplió la entidad estatal en materia de pueblos indígenas en el Perú.

Recordemos, como lo hemos señalado anteriormente, que nuestro trabajo de investigación parte por reconocer que las estructuras institucionales para resolver problemas públicos a través de las políticas públicas cambian; es decir, se transforman y adquieren o pierden funciones, lógicas de operación y criterios sobre los que se toman decisiones. Esta parte del

trabajo de investigación buscará responder a la interrogante sobre *¿qué factores influyen en el establecimiento de la agenda del cambio en la institucionalidad del tema indígena en el Perú?* Para ello nuestras hipótesis buscan analizar la implicancia de tres factores en el proceso de agenda del cambio institucional: (i) la formación de coyunturas críticas; (ii) los emprendedores de políticas; y (iii) la racionalidad económica. Estos factores serán aplicados sobre el contenido de la narración ya estructurada en el apartado anterior, en ese orden.

### **1. El establecimiento de la agenda del cambio institucional: un espacio complejo.**

El establecimiento de la agenda pública o agenda-setting constituye la primera función gerencial del ciclo de política pública. La agenda consiste en una lista de asuntos o problemas a los cuales los funcionarios gubernamentales, y la gente fuera del gobierno pero asociada cercanamente a estos funcionarios, prestan atención en algún momento determinado (Kingdon, John 1995:3). Sin embargo, el establecimiento de la agenda consiste por lo menos en la estructuración de un problema social como problema público; vale decir, reconocido como relevante para la persona y la comunidad, de necesaria intervención del Estado, en tanto poder institucionalizado; pero, también marca el inicio de la búsqueda de diversas alternativas de solución para dichos problemas, entre las cuales alguna resulta favorecida y tendrá el camino abierto para el diseño de estrategias y políticas (Alza, Carlos 2012a). Si bien en la realidad de la gestión gubernamental no se encuentra un proceso lineal, ni siquiera cíclico, de las políticas públicas, es cierto que durante toda la formulación de las mismas ocurren prácticas de establecimiento de agenda en las que se definen las prioridades del Estado, con conflictos dilemáticos y de alto contenido valorativo. Las políticas públicas son siempre un asunto de valoración (Merino, Mauricio 2010:35). Por tanto, esta etapa constituye un momento absolutamente político, ético y, ciertamente, clave para los acuerdos institucionales de un país. Los actores buscan que su visión del problema público sea la que el Estado adopte y resuelva, para lo cual hacen uso de diversas estrategias, mecanismos, técnicas y discursos que les permitan incidir y lograr sus objetivos.

El reconocimiento de que un tema ha sido incluido en la agenda requiere evidencia. Esta muestra que el Estado adopta como propio un problema y decide intervenir, o no intervenir (Meny, Ives y Thoening, Jean - Claude 1992), para resolverlo. Las decisiones referidas a la construcción de las estructuras institucionales expresan, muchas veces, la existencia de un tema en la agenda pública, así como permiten verificar la valoración que del tema se tiene en el gobierno.

El caso de análisis estudia el cambio en la estructura organizacional del Estado, como forma de entender los procesos de establecimiento de agenda del “tema indígena” en el Perú. Los cambios institucionales generan cambios organizacionales, y viceversa, por lo que estos últimos también permiten verificar la valoración sobre el tema indígena en el país, a lo largo de cuatro gobiernos. El cambio en las organizaciones, en general, como parte del estudio de las políticas públicas, permite identificar elementos que caracterizan a estas últimas. Las organizaciones son entes biográficos, se componen de una serie de etapas, historias, encuentros, personas concretas que van y vienen, entran y salen.” (Arellano, David 2010:83).

El constante cambio de la estructura institucional para los pueblos indígenas en el Estado peruano está estrechamente ligado a la definición que se tiene del problema público durante el establecimiento de la agenda. Esto en tanto las instituciones constituyen un dispositivo en la formulación de políticas públicas; aquellas están destinadas, tanto en forma como en

capacidad, a determinados fines vinculados, en principio, con la solución de problemas públicos. Las instituciones, entonces, se convierten en los dispositivos organizacionales y, por ende, en indicadores del modo y criterios con los que se hace política pública y reformas en el aparato estatal en el tema indígena.

Los cambios que se suceden en las instituciones en el tema indígena, donde estas ganan y pierden autonomía política y ejecutiva, responderán también a cambios en el establecimiento del tema en la agenda pública. Estos cambios podrían darse, por ejemplo, en la definición del problema público a resolver, la priorización, la propuesta y el análisis de las alternativas de solución o inclusive en la selección de la alternativa elegida. En otras palabras, cuando el tema está priorizado dentro de la agenda del Estado, este fortalecerá su institucionalidad dándole espacio y capacidades para responder a las demandas de los pueblos indígenas y lo contrario sucederá cuando estas entidades se debiliten.

El análisis a realizar a continuación permite reconocer los procesos de cambio en la estructura organizacional en temas indígenas en el Estado Peruano entre el año 2001 y el 2010. Para ello, hemos optado por analizar cada uno de los factores que influyen en este proceso de inclusión en la agenda del cambio en la estructura organizacional en materia indígena, tal como se había planteado en la hipótesis de trabajo, a partir de la reconstrucción de los hechos y que dio lugar a la narración del caso, a saber, (i) el cambio en la estructura institucional se produce en coyunturas de cambio de gobierno; (ii) los emprendedores de políticas tienen un rol importante dentro de la definición de estos cambios; y (iii) la racionalidad económica imperante en el periodo de estudio define la lógica de los cambios institucionales. Si bien los cambios pueden ser considerados multicausales, estos factores son relevantes, de acuerdo con la narración que reconstruye los hechos, y algunas veces resultan concurrentes.

## **2. Los factores explicativos**

### **3.1 La formación de coyunturas críticas: El contexto importa.**

John Kingdon (1995) propone que, en el proceso de establecimiento de una política pública, la ventana de oportunidad permite que los que abogan por un tema o alternativa empujen sus soluciones preferidas (*pet solutions*) hacia la agenda y logren atraer la atención sobre los problemas que ellos consideran especiales (Kingdon: 1995). Esta ventana se abre cuando se enganchan las corrientes de problemas (*problems*), política (*policy*) y políticas (*politics*):

“[...] hay momentos en que las tres corrientes se unen. Un problema urgente demanda atención, por ejemplo, y una propuesta de política es enganchada a dicho problema como su solución. O un evento en la corriente política, como el cambio de administración, abre posibilidades para nuevas direcciones. En este momento, las propuestas que encajan con este evento político, como por ejemplo las iniciativas que encajan con la filosofía de la nueva administración, saltan al primer plano y son enganchadas con el ya maduro clima político. De manera similar, los problemas que encajan son destacados, mientras que otros son dejados de lado”. (Kingdon, John 1995:201).

Un cambio de gobierno representa, en algunas circunstancias, una oportunidad política importante para las reformas. Sin embargo, esto no siempre ocurre, o no siempre como se espera. Las decisiones adoptadas por los gobiernos en materia de política pública suelen

tornarse más importantes para el análisis que los procesos que han venido preparando el camino para que dichas decisiones ocurran y sin los cuales la denominada “ventana de oportunidad” se quedaría sin contenido alguno que ingrese por ella. Pero esta decisión final tampoco es siempre como se espera puesto que las variables políticas afectan el proceso, como muestra la creación de la CONAPA, durante el primer gobierno de Toledo.

En efecto, ante la renuncia de Alberto Fujimori en el año 2000, ingresa como Presidente del Perú el congresista Valentín Paniagua. Este personaje poseía carisma y prestigio como abogado constitucionalista además de ser considerado un hombre honesto y probo. Estas características le dieron la legitimidad que requería para iniciar el llamado “gobierno de transición hacia la democracia”, lo que constituye, en la práctica, una corriente de política (*political stream*), en términos de Kingdon. Paniagua debía preparar al gobierno para llevarlo a unas elecciones democráticas, periodo en el que, además, inició una serie de procesos de decisión destinados a reconstruir la “desdibujada institucionalidad democrática” que, a decir eufemístico de la Defensoría del Pueblo (Defensoría del Pueblo 1999:550), había dejado Alberto Fujimori (*policy stream*). Esto abonaría a la constitución de una corriente de política pública, por lo que revisar la institucionalidad indígena -tema que en ese momento se encontraba inserto en el PROMUDEH- resultaba un tema concordante con la misión del gobierno.

El expresidente Paniagua fue muy cuidadoso al elegir a su cartera de ministros teniendo en cuenta el contexto de desprestigio por el que pasaba la política peruana. Convocó a Javier Pérez de Cuellar, ilustre diplomático peruano quien fuera Secretario General de las Naciones Unidas, para ser el Primer Ministro. Luego, convocó también a Susana Villarán a ocupar el cargo de ministra del Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano – PROMUDEH. Este ministerio, durante la década anterior, había sido el espacio clientelar del fujimorismo por lo que necesitaba ser gestionado por una persona que pudiera dar confianza a la población. Villarán era, en ese entonces, una reconocida y respetada activista de derechos humanos y, si bien no era su especialidad, esto constituía una oportunidad para darle relevancia al tema indígena.

Paniagua, sin embargo, no logró activar la SETAI, ni efectuar ninguna reforma sobre este tema; pero preparó el camino hacia el cambio institucional en el gobierno entrante ya que, en ese momento, el PROMUDEH tenía varios otros asuntos que resultaban prioritarios e impedían que esto suceda. Por ejemplo, superar los vestigios clientelares del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria - PRONAA, reorientar la política referida a los derechos de las mujeres, entre otros temas relevantes. A pesar de esto, el gobierno de Paniagua no sólo representaba una transición, sino que para algunos, era la oportunidad de establecer agendas que antes se encontraban olvidadas.

La oportunidad no se presentaba solamente por la existencia de un nuevo gobierno, sino también por las condiciones de sus ministros y las nuevas formas de realización de la política, que abrían el camino, por ejemplo, a que los Ashánincas y Nomatsiguengas se acerquen, soliciten y obtengan una reunión con el Presidente. El resultado fue la constitución de una Comisión Especial Multisectorial que generó los mecanismos de diálogo (la Mesa) entre representantes estatales y el Estado. A decir de Jorge Agurto, director del portal web de noticias indígenas SERVINDI, esta Mesa fue “la mejor experiencia de diálogo entre el Estado y los pueblos indígenas” (Agurto, Jorge 2009).

La vocación e interés de diálogo con el Estado por parte de las organizaciones indígenas era evidente y coincidente con la vocación e interés de diálogo del gobierno de transición. Poco después de la Mesa de Diálogo y Cooperación se formó la Mesa de Diálogo Permanente que reemplazaría a la primera, la que se encargaría de dar seguimiento al cumplimiento del Plan de Acción elaborado y de hacer propuestas en materia indígena.

Era evidente que el diálogo requería un criterio técnico que permitiera elaborar una propuesta de institucionalidad indígena que supere las debilidades de la SETAI. La consultoría de Meentzen y Gomáriz fue clave para este proceso, al proponer la creación de una entidad denominada Instituto Nacional de Pueblos Indígenas, consultoría que luego serviría durante el gobierno de Toledo como base para el diseño de la ley de creación del INDEPA. Lamentablemente, el periodo del gobierno de transición fue corto como para lograr todas las reformas institucionales se logren en el gobierno. Al parecer no fue falta de voluntad política del gobierno de Paniagua, sino que los procesos de diálogo y negociación exigen tiempos prolongados, y requieren trabajos técnicos como el de Meentzen para establecer definiciones en la toma de decisiones. En otras palabras, la corriente de problemas (*policy stream*) se encontraba vigente, pero sin alternativas de solución basadas en estudios y propuestas que permitan dejar más claramente, y con criterios técnicos, las nuevas formas de institucionalidad que se requerían en el país. En general, el reto que plantea formular políticas públicas basadas en evidencia radica no solo en que el Estado genere evidencia, sino que logre coordinar, acordar y trabajar en conjunto utilizando eficientemente la información disponible desde otros actores del Estado.

En el 2001, se celebraron elecciones presidenciales y se iniciaba el gobierno de Alejandro Toledo. Su propuesta política y discursiva sobre la reivindicación de lo “cholo” o lo “indígena” constituyeron una nueva oportunidad para el cambio institucional. Nuevamente se formó una corriente de políticas acompañado de un discurso favorable al tema: Toledo realizó la segunda ceremonia de asunción del cargo en la ciudadela de Machu Picchu, donde se firma la Declaración de Machu Picchu sobre la Democracia, los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Lucha contra la Pobreza. Esto representaba un contexto favorable para los pueblos indígenas, pero sólo en apariencia. Al poco tiempo de asumir el cargo, el gobierno creó la CONAPA, con una presencia minoritaria de indígenas y bajo la dirección de la esposa del Presidente Alejandro Toledo, Eliane Karp, antropóloga y especialista en temas indígenas. SETAI, que se convirtió en Secretaría Técnica de la CONAPA, y la CAI terminaron por ser disueltas en el 2003.

Este hecho representó un avance en la reforma institucional, pero un retroceso en la lógica de diálogo instaurado durante el gobierno de Paniagua. Una decisión aparentemente inconsulta y que convertía el tema indígena, por la conformación de la CONAPA, en un asunto de expertos y funcionarios públicos; si bien tenían el positivo valor de contar con un espacio de coordinación, éste no gozaba de legitimidad indígena suficiente. Cabe agregar que desde el espacio de la CONAPA no se utilizaron los productos que se establecieron durante las mesas de diálogo del gobierno de Paniagua, como, por ejemplo, el Plan de Acción, el cual fue dejado de lado, a pesar de haber representado un acuerdo entre el Estado y los pueblos indígenas para su implementación.

La consultoría de Meentzen y Gomáriz es un elemento importante pero aislado en la toma de decisiones durante este periodo. La Defensoría del Pueblo cubría el espacio emitiendo informes con recomendaciones concretas sobre materia indígena, sumado a algunas aisladas propuestas de la sociedad civil de la materia. Cuando Paniagua, acompañado de Villarán,



inició la atención al tema, adoptó importantes decisiones de política pero tan generales que no terminaron por orientar el rumbo del cambio institucional y de la visión de desarrollo con enfoque intercultural. La creación de la Reserva Comunal El SIRA y de la Dirección de Educación Bilingüe del MINEDU resultaron avances en una política de corte incremental con carácter curativo (Lindblom, 1959 y 1979), pero sin que ello signifique una visión integral de lo indígena. El gobierno carecía de un conocimiento técnico y especializado sobre la realidad de los pueblos indígenas en el Perú, y de una visión política sobre la ubicación, relevancia y actuación de los pueblos indígenas en la agenda nacional peruana. Un problema que persigue al asunto indígena y al Estado hasta nuestros días.

El contexto de los dos paros amazónicos entre los años 2008 y 2009 representaron también situaciones de coyuntura crítica. Luego de la emisión de una serie de decretos legislativos orientados a establecer un marco jurídico y político para la implementación del TLC con los Estados Unidos, el tema indígena empezó a reaparecer. Inicialmente, ante la serie de cuestionamientos a las normas aprobadas por el Poder Ejecutivo, la agenda de demandas de los pueblos indígenas fue vista como contraria a la política general del gobierno de García. El Perú se encontraba en un contexto en el que se debatía acerca del papel que debían cumplir los pueblos indígenas desde el Estado y la ciudadanía; y se evidenciaban los quiebres de identidad nacional y reconocimiento de la pluralidad, al ver a los indígenas como contrarios al Estado, criminalizando sus acciones, sin entender el eje central de sus reclamos, relacionados a la protección de sus tierras y territorios. El modelo de desarrollo basado en el aprovechamiento de recursos naturales estaba cuestionado. Cabe señalar que entender lo indígena exige reflexionar críticamente sobre la manera cómo el Estado entiende el desarrollo; así, lo indígena se convierte en un tema cuestionador de paradigmas que apuntan necesariamente a revisar algunas visiones en aras de la construcción de otras.

Luego de los sucesos de Bagua se abrieron otras ventanas de oportunidad. Los resultados de las cuatro mesas de diálogo en el año 2010 representaron entre otras cosas que el INDEPA pase a la PCM como una OTE, de tal manera que se estaría respondiendo técnicamente a la necesidad del Estado por contar con una entidad encargada del tema y respondiendo adecuadamente a lo señalado en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Sin embargo, las conversaciones que en ese momento se venían llevando a cabo en el Congreso de la República para la constitución de un Ministerio de Cultura que tenga rectoría sobre el tema indígena, limitaron las posibilidades de que este ente técnico pueda responder al mandato que se le estaba dando. Otros resultados de las mesas de diálogo están vinculados a temas que en años posteriores significaron que el tema indígena vuelva a ser parte del debate nacional, como en su momento fueron la promulgación de la Ley de Consulta Previa y el proceso de consulta de la Ley Forestal.

### **3.2 Los emprendedores de Política.**

Algunos procesos de toma de decisión en el Estado son impulsados por actores que resultan en ocasiones visibles y otras invisibles. A estos se les denomina “emprendedores de políticas”. De acuerdo con Polsby, los emprendedores de políticas son sujetos especializados en identificar problemas y encontrar soluciones (1984: 171); proveen ideas, soporte técnico para las soluciones, y generan argumentos para la adopción de determinada política pública. De manera complementaria, Kingdon inclusive les otorga la característica de invertir sus recursos esperando un retorno de las políticas públicas que ellos promueven (1984:214). En el caso materia de análisis, hay actores clave que han actuado como emprendedores de

política. La mayoría de ellos, con excepción de los funcionarios del Banco Mundial, son actores visibles, del sector público y políticos, y por las características del caso, los propios pueblos indígenas a través de sus organizaciones.

Lo que afirmamos es que hay emprendedores de políticas vinculados a la temática de los pueblos indígenas que han sido quienes han impulsado el tema para que esté presente en el debate público peruano y en la agenda de decisión gubernamental. Si bien en materia de pueblos indígenas se espera que sean las propias organizaciones de estos pueblos las que empujen sus agendas y temas, en el caso narrado han aparecido otros emprendedores de política que han asumido también ese papel. Es así que podríamos hablar de emprendedores de política propiamente indígenas, interesados en impulsar temas vinculados a su agenda histórica; y emprendedores “no indígenas”, cuyos temas de alguna manera se vinculan con la temática indígena, pero que no necesariamente proceden de esta o que utilizan esta agenda en aras de alcanzar objetivos individuales. En ambos casos, la manera cómo es que se presenta el tema está vinculado a las decisiones que se irían tomando y las acciones que se realizaron.

Un primer ejemplo de estos emprendedores “no indígenas” los encontramos en los funcionarios del Banco Mundial quienes inician las negociaciones para el financiamiento del PDPIA durante los últimos años del gobierno de Fujimori. Como ocurrió en otros países de la región, como México y Guatemala, el Banco Mundial consideró pertinente en esos años llevar a cabo un proyecto vinculado a temas indígenas en el Perú. Es así, que esta institución incidió en la constitución de una agenda de políticas públicas indígenas a finales de la década de los noventa a partir de desembolsos económicos.

Con el PDPIA se buscaba de alguna manera tener incidencia en la institucionalidad del Estado. Por ejemplo, a través del proyecto se buscó reforzar la SETAI, con el fin de consolidar una entidad capaz de responder a las necesidades de los pueblos indígenas. Recordemos que el primer componente de este proyecto apuntaba a fortalecer a la SETAI; pero luego que el proyecto pasó a la PCM, se establecieron adendas para que esta actividad se haga en la CONAPA; así, el componente mantuvo su objetivo inicial, a pesar del cambio de entidades. El Banco a través del proyecto buscaba que el Estado peruano cuente con una entidad sólida encargada de estos temas, pero que, además, pueda llevar a cabo actividades vinculadas a reforzar el trabajo con comunidades. De esta manera, se generarían capacidades en organizaciones y comunidades en tanto principales beneficiarios de los otros componentes del proyecto, así como se fortalecería la entidad pública central en estos temas. Esto significaría un gran impacto a nivel nacional en materia de pueblos indígenas. Lamentablemente, durante el gobierno de Paniagua no se logró hacer los cambios institucionales necesarios, quedando librado a los nuevos vientos que soplaban con el gobierno entrante, el de Alejandro Toledo.

En el proceso de creación de la CONAPA, Eliane Karp, esposa del Presidente Toledo, actuó como emprendedora de políticas, asumiendo, además, el liderazgo administrativo y político de la organización. Cabe resaltar que la denominada Primera Dama de la Nación no ejerce ni puede ejercer un cargo público en el Perú; sin embargo, Karp asumió la presidencia ad-honorem de la CONAPA –entidad pública- y tuvo una activa participación en la conformación y forma de funcionamiento de esta institución.

La CONAPA tuvo muchos problemas para efectivamente atender la agenda de los pueblos indígenas. En primer lugar, cuando la SETAI pasó a la PCM, asumió el rol de secretaria de esta comisión, con lo cual dejó de tener el papel rector en la política indígena en la estructura

del Estado, para ser una oficina de un ente recién creado. Su desaparición vino acompañada por cuestionamientos relacionados al mal manejo de los fondos del PDPIA, en tanto las decisiones apuntaron a que se fortalezca la CONAPA cuando el proyecto no fue pensado sólo en esa línea (la serie de actividades que el proyecto establecía durante la gestión de la CONAPA no fueron lo esperado por las contrapartes). La carta que el ex funcionario del Banco Mundial envió a la Presidenta del Consejo de Ministros haciendo de conocimiento los problemas en la gestión de la organización evidencian un problema de legitimidad y confianza, y quizá, según se discutía en esos días, de una pretendida utilización política de la organización indígena.

Desde el Congreso de la República, aunque en otro contexto y forma, también se produjo un emprendimiento de políticas por parte de la Congresista Gloria Ramos. Ella promovió y sustentó las razones para que se apruebe la iniciativa que permitía la restitución del INDEPA como organismo público con rango de ley, dejando sin efecto la fusión en el MIMDES. Su argumentación, demostrando que su restitución no generaría más gastos al Estado, frente a la de Aurelio Pastor, fue determinante para lograr la aprobación de la norma. Es conocido, además, que Gloria Ramos tenía una estrategia de información y convencimiento con otros congresistas que permitía lograr aprobaciones en la Comisión que ella participaba. De igual manera, el rol que cumplió presidiendo la Comisión Multipartidaria en el Congreso desde el 2008 le permitió presentar una serie de propuestas relacionadas a la manera cómo este poder del Estado debía abordar el tema indígena.

Las organizaciones indígenas, si bien no constituyen en estricto emprendedores de políticas, han logrado atravesar un proceso de aprendizaje en la arena política. En este proceso no sólo fueron adquiriendo capacidades en materia de negociación política, sino que además les permitió asumir liderazgos en determinados momentos respecto a ciertos temas. Así, la Comisión de Emergencia Asháninca - CEA, organización de la Selva Central llegó a Lima cuando pide una reunión con el Presidente a través de quien fuera Ministra del PROMUDEH, Susana Villarán. El resultado de esta reunión –el Plan de Acción- es considerado por muchos el más exitoso trabajo entre el Estado y los pueblos indígenas, cuyos resultados han sido utilizados en diversos momentos de la historia de negociación entre Estado y pueblos indígenas en los últimos diez años. De igual manera se puede hacer mención al rol que tuvo AIDSESEP impulsando no solo la realización de las consultorías de Meentzen y Gomáriz sino presentando tales resultados como agenda de las organizaciones, lo que luego sirvió como insumos principales en el diseño del INDEPA. Finalmente, cabe resaltar el rol de Alberto Pizango, presidente de AIDSESEP, durante el conflicto amazónico de los años 2008 y 2009. Su actuación, aparte de los cuestionamientos políticos y judiciales que se le hacen y sobre los cuales no nos corresponde pronunciarnos en este documento, permitió consolidar la agenda de defensa de los territorios indígenas y la solicitud de realización de la consulta previa frente a la política de gobierno de ese entonces. Colocar el tema indígena en la opinión pública generó además amplio debate sobre el modelo económico.

Estos importantes procesos han tenido un actor clave, más visible que en otros, que promueve la idea, reforma o propuesta de política. Estos actores manejan información, argumentos y construyen políticamente una estrategia de posicionamiento y aceptación de la propuesta emitida. Ciertamente, no siempre es técnicamente válida, pero suele tener la habilidad de incorporar temas en la agenda pública.

### 3.3 Racionalidad Económica.

#### *Pueblos indígenas: una “presencia incómoda”*

Los cambios en la estructura institucional sobre asuntos indígenas en la estructura del Estado evidencian que el tema indígena representa una suerte de “presencia incómoda” frente a otros dominios de políticas públicas (*policy domains*) que coexisten en el “espacio de políticas”, es decir, en ese espacio y tiempo determinado en el que un Estado adopta decisiones destinadas a resolver problemas públicos. En este espacio de políticas, los intereses en conflicto, dilemáticos o paradójales, buscan encontrar formas comunes de ver el mundo y hacer las cosas, construyendo “campos organizacionales”, vale decir, espacios en los que “habitan un conjunto de organizaciones que pueden ser muy diferentes entre sí pero que comparten una cultura” común. (Vergara, Rodolfo 2010:41). Desde el institucionalismo sociológico, las organizaciones se van adaptando y van adoptando los valores y formas de su entorno, dando lugar a una suerte de isomorfismo (Powell y Dimaggio, 1999); en otros casos, unas organizaciones superan a las otras, y el cambio organizacional se produce junto a cambios de paradigmas, nuevos arreglos institucionales sobre los mismos, o a la supremacía de unas organizaciones sobre otras, que las desaparecen, absorben o minimizan.

Durante años, y de manera sostenida desde el gobierno de Fujimori, el Perú ha tenido como política pública dominante a la promoción de la inversión privada; esta constituía la principal estrategia para la lucha contra la pobreza. Desde los noventa, todos los demás gobiernos han mantenido firme la lógica de una economía neoliberal, con algunos ajustes redistributivos en los gobiernos de Toledo y García, expresado en programas sociales más o menos focalizados técnicamente. En la práctica, la promoción de inversión privada viene siendo aún hasta nuestros días una de las Políticas de Estado, vale decir, una política que ha trascendido varios gobiernos y es a ella a la que las demás políticas deben adecuarse para sobrevivir en el mismo espacio. Sin isomorfismo corren el riesgo de desaparecer o ser minimizadas en su efectividad y capacidad de incidencia política.

En este espacio, la política pública de aprovechamiento de los recursos naturales, sobre todo de los minerales y los hidrocarburos, la política exterior en materia de libre comercio y la reforma y modernización del Estado, en tanto aparato administrativo, vienen siendo políticas relevantes y prioritarias para el Estado Peruano. Las últimas han sido reformas de gestión pública inconclusas, incompletas e inconexas, y están instrumentalizadas en tanto buscan abonar, eventualmente, a que las primeras cumplan sus objetivos de política (Cortazar, 2009; Alza, Carlos 2012b). Estas políticas coexisten en el sistema adaptándose a la política dominante. Evidentemente, no todas las políticas pueden darse al mismo tiempo sin algún nivel de conflictividad, y sin presentar situaciones dilemáticas. En algunos casos, algunos grupos de interés, intereses particulares o, eventualmente, el propio interés público, termina por imponerse en una lucha permanente por alguna decisión que los beneficie. El arte del Estado (Hood, Christopher 2004) consiste precisamente en ordenar y generar arreglos institucionales para que paradojas y dilemas puedan ser resueltas de alguna manera en un marco de gobernanza y gobernabilidad.

La existencia de diversos intereses en el espacio de políticas no es de extrañar, de hecho es la característica natural de las políticas públicas, elaboradas en el marco de la intervención de múltiples actores y entornos complejos de decisión y negociación. Inclusive en la propia formulación de una misma política pública, cada una de las partes tiene su propia visión del problema público por resolver, así como de las alternativas de solución. En el proceso de

formulación de una política pública, al menos en el ámbito de la creación de dispositivos organizativos que sirvan de rectoría o espacio de coordinación o eventual ejecución de las políticas públicas, se produce una competencia entre los diversos grupos sociales que tratan de imponer la propia definición del problema público que debe resolverse (Stone, Deborah 2002). De algún modo, como afirman Subirats y otros (2012) citando a Gusfield (1984:10-11), los actores involucrados tratan de convertirse en los propietarios o depositarios legítimos del problema.

Subirats explica que este proceso conflictivo se expresa a través de “historias causales” presentadas por los diferentes grupos de actores. En palabras de Stone:

“La definición del problema es un proceso de construcción de imaginarios, en el que el tema fundamental es la atribución de causalidad, repulsa y responsabilidad. [...] son los actores políticos los que proyectan sus marcos de análisis para conseguir mejorar sus capacidades de generar consenso a su alrededor. Y de la misma manera, estos actores políticos no acostumbran a aceptar de manera pacífica los nexos causales que proporciona al respecto la ciencia o las explicaciones que gozan de mayor o menor popularidad. Estos actores construyen historias o narraciones que describen problemas y dificultades atribuibles a la acción de otros individuos u organizaciones, y a partir de ahí reivindican el derecho a exigir que el gobierno actúe para afrontar esa problemática” (Stone, Deborah 1989:282 cit. por Subirats, Joan et. al 2012)

Problemas y soluciones, por tanto, son diversos y a veces conflictivos. Esto ocurre también respecto de la institucionalidad indígena, no tanto por la diversidad de historias causales sobre la forma que debe tomar la institucionalidad - sobre lo cual ha habido menos debate y se ha recurrido a propuestas técnicas o negociadas - sino sobre la existencia misma del tema indígena en la agenda política y gubernamental del país. El tema indígena se ha convertido, en ese sentido, en un “asunto incómodo” para las agendas de los gobiernos en el Perú, entorpeciendo o poniendo en cuestión o dificultando la realización de la promoción de la inversión privada, la política extractiva sobre los recursos naturales y la modernización del Estado. Todas estas políticas han sido llevadas a cabo hasta la fecha sin enfoque intercultural o, lo que es lo mismo, las exigencias de la incorporación del enfoque intercultural no han logrado concretarse en propuestas operativas para la decisión pública en el Estado. Esto ha convertido al tema indígena en una mera acción reactiva y decorativa, o peor aún, en la realización del oportunismo político de los gobernantes que lo han instrumentalizado para sus propios fines.

Por otro lado, la creación de la CONAPA y del INDEPA se produce en el momento en que se construye el Proyecto Camisea, para el aprovechamiento del gas natural, lo que nuevamente genera que el tema indígena aparezca como una presencia entorpecedora de la inversión privada. El INDEPA era garante de las Reservas Indígenas sobre los territorios de pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, y las normas sobre el tema prohíben realizar actividades de aprovechamiento de recursos naturales, salvo en situaciones de necesidad pública (intangibilidad relativa). Esta norma fue duramente criticada por las limitaciones a actividades de hidrocarburos. Una de las reservas inclusive (la RT Kugapakori Nahua Nanti) tenía al proyecto Camisea en su interior. No es de extrañar que años después se lleguen a realizar lotizaciones para la explotación de petróleo en todo el territorio nacional, con flagrantes superposiciones con áreas naturales protegidas y reservas territoriales indígenas. (Alza e Ipenza, 2007).

Asimismo, la creación y el intento de hacer funcionar el INDEPA aparece como conflictivo con la política agraria y de promoción de las actividades forestales. García y su ministro de agricultura, Benavides proponían una agricultura eficiente en predios que tengan como mínimo 20 hectáreas, con lo cual los minifundios y las pequeñas propiedades, así como las propiedades comunales representaban una agricultura marginal y, por ello, ineficiente frente a la gran propiedad que usaba alta tecnología y apuntaba a la agroexportación.

El débil funcionamiento del INDEPA también era visto como contrapuesto a la política de concesiones para la extracción legal de madera. El TLC con USA fue suscrito con un anexo forestal que exigía revisar el sistema de propiedad de la Amazonía, donde habitan los pueblos indígenas. Los artículos de García titulados “El síndrome del perro del hortelano” dan cuenta de la lógica tenía el gobierno aprista respecto a esta dicotomía.

La reorganización del aparato gubernamental, a través de las denominadas Reforma o Modernización del Estado, se inició con las reformas económicas de los noventa, desde el gobierno de Fujimori. Esta se orientó, en sus primeros años, a la generación de una estructura institucional más eficiente, que flexibilice la burocracia para promover la inversión privada. Los discursos, sin embargo, eran más conmovedores. Cuando García y su ministra Zavala anuncian la reducción del número de organismos públicos descentralizados de 69 a 32 o 34, el argumento central es la mayor agilidad y eficiencia estatal, así como el ahorro de recursos para ser invertidos en otras áreas. El discurso del Perro del Hortelano y las acciones de gobierno dan cuenta que la prioridad estaba más en la creación de una estructura institucional estatal que facilite la inversión y promueva la actividad extractiva. García habla incluso de la invención de los no contactados, lo que estaría impidiendo la inversión de hidrocarburos en la Amazonía. El objetivo del discurso de García es que los recursos sean aprovechados pero por grandes capitales privados o internacionales. Poco tiempo después que García y Zavala redujeran el INDEPA (y CONADIS) a una Dirección General del MIMDES, recuperarían su rango pero sólo por unos pocos días. Una ley del Congreso aprobaría la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo que le quitaría esta vez de manera definitiva al INDEPA su rango ministerial y su carácter de organismo público descentralizado, para convertirlo, por desarrollo del D.S. 034-2008-PCM, en un Organismo Público Ejecutor.

En síntesis, el tema indígena ha constituido para el Estado Peruano una “presencia incómoda” para el desarrollo de las políticas económicas en el marco de una economía básicamente neoliberal, lo que ha priorizado la inversión en industrias extractivas como la minería, el petróleo y el gas, la liberalización de mercados a través de los tratados de libre comercio, y ha instrumentalizado las reformas administrativas en favor de la simplificación que facilite todo lo anterior. Los cambios en la estructura institucional en materia indígena dan cuenta, por tanto, de una contraposición permanente del tema indígena con otras políticas, en la que este no resulta la prioridad.

### ***Instrumentalización del tema indígena.***

Las decisiones sobre el cambio en la estructura organizacional del Estado que se observan en la narración del caso también muestran que el tema indígena ha sido instrumentalizado políticamente por los sucesivos gobiernos. En el caso de Alejandro Toledo, su propuesta pro indígena termina dejando indicios de haberse convertido en una forma de capitalizar apoyo político; o en el caso de su cónyuge, Eliane Karp, como una forma de utilización de recursos para las actividades como primera dama de la nación, al no ser este un despacho ni una función pública formalmente existente.

Como hemos dicho, la propuesta discursiva y simbólica del Presidente Toledo podría interpretarse como una instrumentalización del tema indígena como un elemento de campaña y legitimidad electoral, aun cuando la lógica del comportamiento, del discurso y la performance gubernamental distaban mucho de la incorporación del tema indígena en las políticas públicas del Estado. En la práctica, el mayor valor del tema se presentó a través de las mesas de diálogo, que, por cierto, habían sido iniciadas durante el gobierno de Valentín Paniagua. El Plan de Acción elaborado y publicado justo antes de que Toledo asumiera el cargo, da cuenta de los ocho temas claves de la agenda indígena, en un proceso socializado y concertado entre las principales organizaciones que agrupan a poblaciones indígenas del país.

Inclusive la institucionalización de la Mesa permanente en reemplazo de la anterior que era solo temporal, dio lugar a una serie de medidas que –aunque pequeñas- eran representativas para la agenda de los pueblos indígenas. También esta mesa buscó generar evidencia técnica que permitiera propuestas más articuladas, como fue el caso de la consultoría internacional de Ángela Meentzen y Enrique Gomáriz.

Los discursos indigenistas en el Perú se han desarrollado especialmente en el campo literario y del análisis desde las ciencias sociales, y más recientemente desde el activismo y la crítica a los modelos extractivistas que ponen en riesgo los derechos de las poblaciones indígenas. Sin embargo, estos estudios no han sido *management oriented*, vale decir, no han operacionalizado la interculturalidad ni las exigencias de políticas indígenas, para la toma de decisiones en el Estado. Como afirma Ballón:

“A lo largo de cuatro siglos dichos discursos han devenido en instrumentos simbólicos para fabricar o profundizar todo tipo de desgarramientos sociales reales o imaginarios de carácter excluyente.” (Ballón, s/f:2)

Ballón considera que desde Guamán Poma de Ayala, José de Acosta y el Inca Garcilaso de la Vega, se ha mantenido una tradición discursiva nacional que no ha logrado consensos nacionales vale decir, “un ‘metarrelato’ capaz de incluir a los diversos discursos en disputa como posibles variantes particulares de un mismo código de entendimiento intersubjetivo” (Ballón s/f). La discusión viene siendo conceptual y llena de recurrentes tópicos clásicos marcados por dichos autores.

Durante el gobierno de García la situación no fue menos crítica. Todo el proceso de modernización del Estado ha sido siempre una política de gestión pública sin enfoque intercultural. La reducción del aparato estatal, guiado por el eficientismo instaurado en los noventa, durante el Gobierno de Fujimori, ha sido una constante durante los diversos ciclos de reformas ocurridos hasta la fecha. La reducción de organismos públicos descentralizados propuesta por la Ministra Zavala no estuvo exenta de esta debilidad intercultural. El INDEPA no fue lo único que se reestructuró y perdió su rango ministerial, pero claramente este tema no tenía la misma naturaleza que otros órganos del Estado. La rectoría en temas indígenas fuera del INDEPA se encontraría absolutamente ausente. Finalmente, la reforma servía también para lograr que el Estado funcione mejor para que otros sectores puedan operar en mejores condiciones, fundamentalmente las industrias extractivas que venían siendo la oportunidad de mayor crecimiento económico para el país. Un segundo gobierno de García no podía resultar nuevamente un fracaso.

Asimismo, durante el segundo gobierno de García, los conflictos suscitados en Bagua, fueron expresión de la intransigencia al considerar el pedido de derogación como un “un capricho político” (Ministro del Ambiente). Los Decretos Legislativos aprobados con ocasión de la suscripción del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos tenían el propósito instrumental de servir a las políticas dominantes como son las extractivas, sin que medie enfoque intercultural alguno. El Decreto Legislativo 1015, 1090 y otros fueron expresión de ese proceso.

Poco después del conflicto en Bagua, Nidia Vilchez, Ministra de García, declaró en reorganización el INDEPA, formándose una Comisión Sectorial encargada de elaborar un nuevo ROF, adecuado a la Ley de Organización y Funciones del MIMDES. Lamentablemente uno dependía del otro, por lo que durante todo el periodo post Bagua en el que se desarrollaron las Mesas de Diálogo, INDEPA no participó. Este hecho junto al discurso del Perro del Hortelano, la negativa del Ejecutivo a derogar los decretos legislativos que originaron el Baguazo, y la lógica extractivista de minerales del Gobierno de García, conducen a pensar que efectivamente la reorganización de INDEPA no fue casual. Su conversión en una Dirección General de MIMDES, la insistencia en que no vuelva a tomar ningún protagonismo orgánico en el Estado, y su paso a OTE de PCM, hasta su conversión en una unidad ejecutora del Viceministerio de Interculturalidad permiten pensar que toda esta reorganización está orientada a la búsqueda de su desaparición, o al menos su invisibilización, en el aparato estatal. Una “reorganización” que buscaba su “inmovilización”.

*El “indio permitido” en el discurso hegemónico.*

El Perú se entiende como un país pluricultural y multiétnico. Para ello, se presenta como un país rico en diversidad de culturas conviviendo dentro de sus fronteras nacionales. Escenario pluricultural en el cual discursos como el multiculturalismo (Taylor, Charles 1992; Kymlicka, Will 1991) y la interculturalidad cada vez tratan de asentarse más, buscando pasar de ámbitos académicos a sociales y políticos; paso que es visto primero como el acercamiento y luego como la apropiación de espacios públicos de quienes antes no formaban parte de estos. El indio, el indígena, el campesino o el nativo dejan una posición de subyugación para sumir roles de actores políticos que plantean agendas a los gobiernos. El resultado es que debido a que la pluralidad de culturas plantea pluralidad de maneras de ver el mundo, los modelos antes monocultural empiezan a ser cuestionados.

El discurso indígena discute los modelos de desarrollo, de crecimiento, de establecimiento de la política de un Estado, así como las maneras de entender la relación con los recursos naturales, el orden en la gestión pública, la emisión de normas, la administración de justicia, la manera cómo impartir la educación pública, los medios de comunicación, las figuras de éxito, la moda, la lucha contra la pobreza, las relaciones entre ciudadanos, con otros países, e incluso nuestras propias forma de interacción individual. Por ello, es un discurso contrahegemónico que de acuerdo con Quijano (2000) cuestiona posiciones de poder colonial estructuralmente establecido en América Latina. Al cuestionar un discurso hegemónico establecido, lo que está ocurriendo es que se cuestionan maneras de entender el poder, el estatus quo, lo cual es visto como reactivo.

De acuerdo con Quijano (2000), en América Latina, desde la Colonia, se ha venido estableciendo una división sistemática racial del trabajo, asociada a la naturaleza de los roles que cumplían en la sociedad los indios y los criollos blancos. Esto generaba una forma de control del trabajo articulada con una raza particular. Como consecuencia:



“[...] el control de una forma específica de trabajo podría ser al mismo tiempo el control de un grupo específico de gente dominada. Una nueva forma de dominación / explotación, en ese caso raza / trabajo, se articuló de manera que pareciera como naturalmente asociada. Lo cual, hasta ahora, ha sido excepcionalmente exitoso” (Quijano, 2000: 205)

En ese sentido, se plantea que nuestras sociedades son herederas de esta manera de concebir el orden social, orden que el discurso indígena cuestiona desde la raíz. No sólo a nivel social sino también a nivel de las estructuras políticas. Si las esferas políticas siguen o se mantienen dominadas por grupos de poder que consideran que son sus espacios naturalmente dados, entonces estos espacios también se verán afectados por estas nuevas maneras de entender la realidad, y con ello, variar esta colonialidad que busca mantener sistemas de dominación. El indígena se convierte en actor político con una agenda que choca irremediabilmente con un modelo histórico asentado y sobre el cual las estructuras –como el Estado- han venido funcionando.

Sin embargo, en un escenario de multiculturalidad e interculturalidad cada vez más presente, incluso desde los gobiernos se plantea proyectos donde la cultura sea el eje central. Es decir, apropiarse del discurso que reconoce esa pluralidad cultural para proponer cambios a través de propuestas y proyectos acordes con los tiempos; proyectos con los que se consiga satisfacer de alguna manera las demandas históricas de los pueblos indígenas.

Estos proyectos, empero, se sostienen en una figura socio política de gobierno que Rosamel Millamán y Richard Hale califican como “el indio permitido”<sup>52</sup>, su sustrato tiene como pieza central el “sí pero no”. Las reformas propuestas con base en el multiculturalismo y la interculturalidad si bien proponen el establecimiento de nuevos espacios donde se reconocen derechos culturales y se plantean propuestas de mejora en las condiciones de vida de los pueblos indígenas, vendrían dispuestas por los gobiernos con límites predeterminados. Así, para los gobiernos ciertos derechos se pueden ejercer pero con ciertas condiciones, mientras que otros no son parte de este debate (como sería el caso del derecho al territorio) (Hale, Richard 2004: 17-18). En el caso del Perú, presentamos una imagen de diversidad y reconocimiento de la pluralidad cultural en aquellos espacios donde se les permite mientras no cuestionen el modelo hegemónico, como el turismo; pero son considerados desestabilizadores e incluso anacrónicos en otros, como es el caso del aprovechamiento de los recursos naturales, tal como lo expone el ex presidente Alan García en su artículo El síndrome del perro del hortelano. El centro de la discusión es que se indio o indígena se le permite estar, participar y convivir, siempre y cuando no cuestione el modelo hegemónico, sino que por el contrario lo impulse, siendo así un discurso permitido.

Esta figura del “indio permitido” que está inmersa en estas nuevas formas de gobierno, suele estar presente en escenarios de ejercicio de derechos culturales y políticas económicas neoliberales. En el Perú estamos frente a instituciones que formalmente promueven el reconocimiento de la diversidad cultural del país; sin embargo, frente a la posibilidad de formar parte de espacios donde se decide sobre la política económica o el aprovechamiento de los recursos naturales, aparece la frase “sí, pero no”. Por ejemplo, se puede pensar en cumplir lo establecido en el Convenio 169 de la OIT que señala la necesidad de contar con

---

<sup>52</sup> De acuerdo con los autores, esta denominación fue expuesta de manera espontánea por Silvia Rivera Cusicanqui, socióloga boliviana, en un taller realizado en Bolivia. Ella hacía referencia a la idea de que los gobiernos utilizan los derechos culturales para dominar a los grupos indígenas.

instituciones encargadas del tema indígena en el Estado que sean diseñadas e implementadas con participación de los propios pueblos. En su momento la idea de constituir INDEPA representaba la posibilidad de que los pueblos indígenas tuvieran un lugar propio en la estructura estatal, pero eso no ocurre porque las estructuras normativas no admiten ese tipo de propuestas porque el conflicto que generan con el discurso hegemónico.

De acuerdo con Hale, el (des)encuentro entre el proyecto neoliberal frente al discurso de los pueblos indígenas, no está vinculado a la dicotomía entre derechos individuales y colectivos, ni entre cultura y cosas materiales, sino en la construcción de límites en los espacios socio políticos frente al empoderamiento indígena (Hale, Richard 2004: 18-19). Siendo el espacio político dominado por un discurso hegemónico como es el económico neoliberal, el encuentro se da porque los pueblos indígenas en tanto actores políticos acceden a este espacio, pero no pueden actuar porque las reglas de juego presentan una serie de límites al tipo de actuación que pueden realizar, límites establecidos por quienes manejan y mantienen este tipo de modelo. Estos límites son:

1. Los derechos de los pueblos indígenas no deben violar la integridad del régimen productivo.
2. El alcance hacia un posible cambio está permitido en tanto las organizaciones indígenas tengan suficiente poder.

Por un lado, la exigencia por el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas violaría la integridad del régimen productivo tal como se expone en el artículo de García el Síndrome del Perro del Hortelano. Por otro lado, el debilitamiento de INDEPA en sus diversos momentos (del INDEPA OPD a la DGPOA del MIMDES; luego al INDEPA OPE sin rango ministerial, y luego a OTE, y finalmente a VMI en menos de seis meses desde su último cambio) expresa la voluntad de reducir el poder de las organizaciones en la toma de decisiones. En ambos casos, el tema indígena representa una “presencia incómoda” frente a otras políticas, sólo se considera su participación en tanto corresponde y se armoniza con los intereses y propuestas políticas de los gobernantes y del modelo económico en el que estos desarrollan sus otras políticas. En ese esquema, un enfoque de derechos en políticas indígenas está ausente, siendo, sin embargo, absolutamente necesario. Pero también es preciso construir una institucionalidad que permita precisamente constituir balances efectivos entre las políticas que por su propia naturaleza implican conflictos, contradicción, dilemas éticos y políticos, y sobre los cuales se requieren altos niveles de negociación política. El tema indígena resulta ser, por tanto, un elemento cuestionador y altamente político, y su inclusión en las agendas institucionales y gubernamentales exige que así sea visibilizado y comprendido.

#### **Sección 4: Conclusiones**

1. Entre el año 2000 y el 2010 se sucedieron tres gobiernos, uno de transición democrática con Valentín Paniagua, el de Alejandro Toledo, y el segundo gobierno de Alan García. En este periodo ocurrieron al menos seis cambios significativos en la estructura institucional del Estado peruano en materia indígena.
  - a. De ser una Secretaría Técnica adscrita al PROMUDEH pasó a ser fusionada a la CONAPA, comisión que se creó en la PCM con un liderazgo claro de la ex primera dama Eliane Karp.

- b. De ser la CONAPA se convirtió en el INDEPA, organismo público descentralizado con rango ministerial, creado por ley, con autonomía presupuestal y presencia indígena en su directorio.
  - c. El INDEPA fue fusionado al MIMDES como parte de la reestructuración del aparato estatal, creándose en su lugar la Dirección General de Pueblos Originarios y Afroperuanos DGPOA. Esta dirección no tuvo los atributos que antes tenía el INDEPA.
  - d. Luego de un intenso debate en el Congreso de la República, se restituyó el INDEPA, recobrando la mayor cantidad de sus atributos dados por ley, con excepción de su autonomía. Se le adscribe al MIMDES.
  - e. Como resultado de la reestructuración y con una opinión favorable de una Comisión de Reestructuración, el INDEPA pasa del MIMDES a la PCM y se le da el rango de Organismo Técnico Especializado.
  - f. El INDEPA, en el contexto de la discusión de la Ley de creación del Ministerio de Cultura, es fusionado a esta nueva entidad, convirtiéndose en una Unidad Ejecutora en proceso de desaparición. El Viceministerio de Interculturalidad es el nuevo ente rector en materia de pueblos indígenas y órgano técnico para la consulta previa.
2. Los cambios sucesivos evidencian tanto la limitada capacidad técnica del Estado peruano para tomar decisiones en esta materia, como el inestable puesto que ocupa el tema indígena en la agenda de prioridades del Estado. En la práctica, los cambios ocurridos en una década significaron principalmente el debilitamiento de la institucionalidad indígena, la pérdida de su rango ministerial, su invisibilización en la estructura estatal dada la absorción del INDEPA por parte del Ministerio de Cultura. La existencia de un Viceministerio de Interculturalidad es un paso importante por el rango organizativo y el eventual peso político que puede tener frente a otros sectores, especialmente los productivos. Sin embargo, su existencia resulta el colofón que viene marcado por una historia de desencuentros y limitaciones sucesivas que lo han hecho nacer como un órgano débil.
  3. La reconstrucción de los procesos decisionales sobre los cambios en la estructura institucional indígena en el Estado peruano permite comprender que el tema indígena se ha caracterizado por tener entidades que no han adquirido la capacidad real de colocar la agenda indígena en la actuación estatal. Desde SETAI, pasando por la CONAPA, y los diversos momentos del INDEPA, las entidades estatales en materia de pueblos indígenas no lograron concretar acciones y ver resultados de su gestión puesto que su tiempo de existencia fue corto, o se vieron inmersas en debates ajenos al tema y cuestionamientos políticos. La reconstrucción de los hechos, sobre la base de la generación de evidencia sobre los procesos de política pública y cambio institucional, permitió fortalecer la hipótesis de trabajo dando lugar a los procesos narrados y que fueron materia de análisis.
  4. El análisis de la evidencia encontrada a través de la narración permite comprender los cambios de la estructura institucional como procesos afectados por tres factores que influyeron en la agenda decisional del gobierno peruano: las coyunturas de cambio de gobierno; el papel de los emprendedores de políticas; así como la racionalidad económica que domina las principales políticas y subyuga a la política indígena a las primeras.
  5. El cambio en la estructura institucional se produce en coyunturas de cambio de gobierno. La formación de coyunturas críticas son espacios propicios para plantear cambios en la

política al configurar ventanas de oportunidad para la discusión de nuevos temas en el espacio público. En el caso materia de investigación, las coyunturas críticas abrieron ventanas de oportunidad para la discusión del tema indígena y favorecieron los cambios en las estructuras institucionales.

- a. Así, durante la transición democrática liderada por Valentín Paniagua en el año 2000 se dio una gran oportunidad para realizar cambios en la estructura institucional y, de esa manera, colocar temas en la agenda de gobierno. Sin embargo, faltó capacidad y conocimiento técnico sobre la materia.
  - b. La manera como abordó la temática indígena el gobierno de Alejandro Toledo consistió en una instrumentalización con fines políticos, perdiéndose la oportunidad de la aprobación de políticas importantes para los pueblos indígenas. El uso maniqueo y cuestionado del tema indígena respecto de la actuación de la primera dama dificultó la solidificación de la legitimidad de un espacio como la CONAPA o el INDEPA.
  - c. Con Alan García, los cambios buscaban aparentemente el reordenamiento del Poder Ejecutivo, pero sus resultados eran la minimización del peso político de estas instancias y la priorización de las políticas extractivas frente a las políticas para los pueblos indígenas. Esto conllevó a discusión entre los poderes del Estado que terminaron en la creación del Viceministerio de Interculturalidad en el Ministerio de Cultura.
6. En un contexto de poca institucionalidad política y de retorno a la democracia, sin un sistema de partidos sólido, la participación de los emprendedores de política ha sido radical para la definición de los cambios en la estructura institucional en materia indígena. Estos emprendedores, internos o externos al propio Estado, inciden directamente en los temas de agenda, en nuestro caso incidieron en los cambios institucionales, con un particular interés en la materia.
- a. El Banco Mundial cumplió un papel relevante durante el gobierno de Paniagua, generando información técnica, alternativas de solución y produciendo informes con recomendaciones que si bien no fueron usados de manera inmediata, si tuvieron repercusión en el gobierno siguiente.
  - b. Un emprendedor de política en el caso materia de análisis fue la ex primera dama Eliane Karp, esposa de Alejandro Toledo que, por un interés profesional en la materia, logró la creación de la CONAPA que serviría de plataforma para el desarrollo del tema indígena.
  - c. Si bien no son propiamente emprendedores de políticas, los representantes indígenas actuaron para defender sus derechos, empoderados en un largo periodo de aprendizaje en el continuo de la lucha reivindicativa de sus derechos.
7. La racionalidad económica de los tomadores de decisión ha sido otro factor relevante para explicar los cambios en la estructura institucional en materia indígena. Los sucesivos gobiernos han dado prevalencia al modelo económico como factor influyente e importante para el debilitamiento de las entidades públicas especializadas en materia indígena en el Estado peruano.
- a. El gobierno de Paniagua constituye una transición más de tipo política, para retornar al modelo democrático desdibujado durante el Fujimorismo. Una reforma

en materia indígena era más viable que en otros periodos porque no colisiona con grandes lineamientos de la política económica de ese entonces.

- b. Por el contrario, los gobiernos de Toledo y García plantean con insistencia un modelo económico neoliberal con ajustes redistributivos, ante los cuales el tema indígena resultó incómodo, y subyugó el tema indígena hacia un modelo del indio permitido.
8. En síntesis, la investigación nos invita a recuperar el estudio de las estructuras del Estado pero no desde su formalidad o de su contenido, sino desde los procesos de su formulación, realización y cambios para comprender así los intrínquilis y los paradigmas de la política pública misma. En este campo, la verificación y reconstrucción de los procesos de cambio institucional facilitan la verificación de factores que influyen en los procesos políticos, permitiendo la explicación de los cambios y alertando sobre las posibilidades de mejora. En ese sentido, la reconstrucción de procesos resulta una herramienta fundamental de investigación, siendo a la vez un producto que puede ser compartido con otros investigadores para otros análisis que de él se puedan extraer.

## Bibliografía

### Libros y artículos

Abanto, Alicia 2010 “La institucionalidad indígena en el Perú” en *Revista Argumentos* (Lima) año 4, núm. 5.

Abbot, Andrew 1992 “What do cases do? Some notes on activity in sociological analysis” en Ragin, Charles C. y Becker, Howard (eds.) *What is a case? Exploring the foundation of social inquiry* (Cambridge: Cambridge University Press).

----- 2001 *Times Matters. On Theory Method* (Chicago: The University of Chicago Press).

Agurto, Jorge 2007 “Perú: APRA desaparece al INDEPA y retrocede 7 años de institucionalidad pro indígena” en <<http://servindi.org/actualidad/1690>> acceso 25 de octubre del 2013.

----- 2009 “Perú: La institucionalidad pública en la agenda indígena, 18 de junio” en <<http://servindi.org/actualidad/13194>> acceso 25 de octubre del 2013.

Alza Barco, Carlos 2009 “El papel de las políticas públicas” en Pease, Henry (ed.) IV Seminario de Reforma del Estado (Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú).

----- 2012a Proyecto de investigación para la elaboración de la tesis para optar por el grado académico de doctor en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica del Perú.

----- 2012b “Gestión Pública: un tema pendiente en la investigación académica” en *Gestión Pública: Balance y Perspectivas* (Lima: Fondo Editorial PUCP).

Alza Barco, Carlos e Ipenza, César 2007 *La gestión pública inconexa: El caso de la política ambiental, a propósito de la superposición de hidrocarburos a las áreas naturales protegidas* (Lima: APECO)

Anaya, James 2013 *Las industrias extractivas y los pueblos indígenas. Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas A/HRC/24/41* Consejo de Derechos Humanos 24° periodo de sesiones, 01 de julio (New York: Organización de Naciones Unidas).

Arellano, David 2010 “El enfoque organizacional en la políticas y la gestión públicas. Entendiendo las organizaciones gubernamentales” en Merino, Mauricio y Sejudo, Guillermo (comps.) *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de políticas públicas* (México D.F: CIDE).

Arrunátegui, Carolina 2010 “Ideología y prensa escrita en el Perú: el caso Bagua” en *Lexis* Vol. XXXIV (2).

Ballón, José Carlos s/f *Alfredo Flores Galindo y Mario Vargas Llosa. Entre la utopía indigenista y la utopía modernista. Algunas elucidaciones filosóficas*. Lima, Instituto de Investigaciones del Pensamiento Peruano y latinoamericano, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, s.a. <[www.pucp.edu.pe/ira/filosofia-peru/docs/ballon\\_galindo\\_vargas\\_llosa.pdf](http://www.pucp.edu.pe/ira/filosofia-peru/docs/ballon_galindo_vargas_llosa.pdf)> acceso 28 de octubre del 2013.

Bamgartner, Frank y Jones, Bryan 1993 *Agenda and Instability in American Politics* (Chicago: University of Chicago Press).

Banco Mundial 2004 *Informe Final de Ejecución (SCL-45360) del Préstamo por el monto de US\$5,0 millones a la República del Perú para un Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Afroperuano* (Washington: Documento del Banco Mundial).

Bardach, E. 1998 *Getting Agencies to Work Together. The practice and Theory of Managerial Craftsmanship* (Washington D.C: Brooking Instituttions Press).

Barzelay, Michael 2001 *The New Public Manegement: Improving Research and Policy Dialogue* (Berkeley: University of California Press).

Barzelay, M. y Cortázar J.C. 2004 *Una guía práctica para la elaboración de casos sobre buenas prácticas en Gerencia Social* (Washington D.C.: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. Banco Interamericano de Desarrollo)

Castillo, Pedro y otros 2010 *Informe Narrativo de Proyecto Institucionalidad pública y derechos de las comunidades campesinas y nativas* (Lima: CEPES)

Cejudo, G.M. 2003 “Public Management Policy Change in Mexico, 1982-2000” en *International Public Management Journal* 6 (3).

----- 2008 “Explaining Change in the Mexican Public sector: The Limits of New Public Management” en *International Review of Administrative Sciences* 74(1).

Chirif, Alberto 2007 “Comentario al perro del hortelano” Servicios de Comunicación Intercultural SERVINDI del 05 de noviembre en < <http://servindi.org/actualidad/2832>. Acceso 25 de octubre del 2013.

Comisión de Educación, Ciencia, Tecnología, Cultura, Patrimonio Cultural, Juventud y Deporte 2010 *Dictamen recaído en los Proyectos de Ley N°3622/2009-PE y 363/2006-CR por los que se propone la Ley de creación, organización y funciones del Ministerio de Cultura (Aprobado por mayoría)* (Lima: Congreso de la República).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL 2007 *Panorama Social de América Latina 2006* (Santiago de Chile: CEPAL).

Comisión sobre Institucionalidad para Pueblos y Afroperuanos 2003 *Informe Narrativo del Taller interno sobre institucionalidad para pueblos indígenas y Afroperuano* (Lima: COPPIP).

Congreso de la República – Comisión Especial Multipartidaria encargada de estudiar y recomendar la solución a la problemática de los pueblos indígenas 2009 *Informe sobre los decretos legislativos vinculados a los pueblos indígenas promulgados por el Poder Ejecutivo en mérito a la Ley 29157*, emitido el 13 de enero del 2009 (Lima: Comisión Especial del Congreso de la República).

----- 2010 Informe de gestión del periodo anual se sesiones 2009-2010 (Lima: Congreso de la República).

Coordinadora Permanente de los Pueblos Indígenas del Perú - COPPIP 2003 *Sistema Institucional para Pueblos Indígenas. Propuesta aprobada por la Consulta Indígena sobre Institucionalidad realizada del 23 al 29 de octubre del 2003 en Ñaña* (Lima: COPPIP – OXFAM).

Cortázar Velarde, Juan Carlos 2007 *La reforma de la administración pública (1990-1997): conflicto y estrategias divergentes en la elaboración de políticas* (Lima: Instituto de Políticas Sociales).

----- 2012 *Impulsando reformas institucionales en contextos de bloque y debilidad institucional. El caso de la iniciativa de reforma del servicio civil peruano* en . [http://www.redgestorespublicos.pe/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2892&catid=77&Itemid=96](http://www.redgestorespublicos.pe/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=2892&catid=77&Itemid=96)

Defensoría del Pueblo 1998 *Segundo Informe anual del Defensor del Pueblo al Congreso de la República* (Lima: Defensoría del Pueblo)

----- 2006 *Informe Defensorial 103. El Proyecto Camisea y sus efectos en los derechos de las personas* (Lima: Defensoría del Pueblo).

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales DAR 2007 *Diagnóstico Situacional del nivel de cumplimiento de los compromisos asumidos por el Gobierno del Perú en el ámbito del Proyecto Camisea* (Lima: DAR). pp. 12-15.

Di Virgilio, M. M. *¿Existen oportunidades para la creación de valor public durante la implementación de los programas sociales? La implementación del PROMEBA en el Gran Buenos Aires (Argentina 2002-2003)* (Washington D.C.:INDES/BID).

Easton, David 1953 *The political system* (New York: Prentice-Hall, Inc).

Espinoza de Rivero 2009 “¿Salvajes opuestos al progreso? Aproximaciones históricas y antropológicas a las movilizaciones indígenas en la Amazonía peruana” en *ANTHROPOLOGICA* año XXVII N° 27, diciembre.

Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe 2007 *Tendencias de la institucionalidad estatal y las políticas públicas respecto al desarrollo indígena en América Latina y el Caribe* (La Paz: Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe)

Gaetani, Francisco 2002 “The Brazilian Managerial Reform of the State Appartatus: The 1995-98 Policy Cycle” en *Regional Dialogue on Management and Transparency* (Washington D.C.) Inter-American Development Bank, november, 14.

García, Mariel 2010 “El discurso del Perro del Hortelano y las articulaciones actuales entre política y medios de comunicación en el Perú” en Portocarrero, Gonzalo; Ubilluz, Juan Carlos y Vich, Víctor (eds.) *Cultura y política en el Perú. Tradición autoritaria y democratización anónima* (Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales).

García Pérez, Alan 2007 “El síndrome del perro del hortelano” en *Diario El Comercio* (Lima) domingo 28 de octubre, edición impresa., en [http://elcomercio.pe/edicionimpresa/html/2007-10-28/el\\_sindrome\\_del\\_perro\\_del\\_hort.html](http://elcomercio.pe/edicionimpresa/html/2007-10-28/el_sindrome_del_perro_del_hort.html) > acceso 25 de octubre del 2013.



Gomariz, Enrique & Meentzen, Ángela 2004 *Modelo institucional para pueblos indígenas en el Perú. Informe de Consultoría* (Lima: AIDSEP).

Gonzales A., Osmar 2001 “El Instituto Indigenista Peruano: una historia por conocer” en Girado, Laura y Martín – Sánchez, Juan (eds.) *La ambivalente historia del indigenismo. Campo interamericano y trayectorias nacionales 1940-1970* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos).

Guerrero, Elizabeth 2005 *Instrumentos de control de Gestión como mecanismos de transversalización en el Estado. El caso del Programa de mejoramiento de la Gestión – sistema de Equidad de Género* (Washington: BID)

Hale, Richard 2004 “Rethinkin Indigenous Politics in the Era of the “Indio Permitido” en *Report on Race – NACLA reporte on the Americas* setiembre – octubre.

Hood, Christopher 2004 *The art od the State. Culture, Rhetoric and Public Management* (Oxford: Oxford University Press)

Huamán, Miguel Ángel 2006 “En defensa del indigenismo” en *Revista Letras* 80 (115), 2.

Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano INDEPA 2007a *Informe anual de actividades 2006. Elaborado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto* (Lima: INDEPA)

----- 2007b *Memoria Institucional 2006* (Lima: INDEPA).

Isuani, Fernando 2005 *Gestión intergubernamental de programas sociales: el caso del componente de formación del Plan de Jefes y Jefas de Hogar en la Provincia de Buenos Aires (Argentina 2002-2003)* (Washington: BID).

Ives Meny y Thoening, Jean - Claude 1992 *Políticas públicas* (Barcelona: Editorial Ariel)

Kymlicka, Will 1991 *Liberalism, Community and Culture* (Oxford: Oxford University Press)

Kingdon, John 1995 *Agendas, alternatives and public policies* (New York: Alison Wesley Longman).

Lindblom, Charles 1959 “The Science of Mudding Trough” en *Public Administration Review*, No. XXXIX.

----- 1979 “Still mudding, not yet through” en *Public Administration Review*, Nov. –Dic.

Meentzen, Ángela (2007) *Políticas públicas para los pueblos indígenas en América Latina: Los casos de México, Guatemala, Ecuador, Perú y Bolivia* (Lima: Konrad Adenauer Stiftung).

Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social MIMDES 2010 *Informe Final de la Comisión Sectorial encargada de evaluar, analizar y recomendar acciones y medidas de reforma administrativa y de gestión, así como de elaborar el nuevo proyecto e Reglamento de Organización y Funciones del INDEPA* (Lima: MIMDES).

Noriega, Jorge 2009 “La nueva visibilidad de los pueblos indígenas” en DESCO (ed.) *Perú hoy. Luces y sombras del Poder* (Lima: DESCO).

North, Douglass 1990 *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press).

Ñaco Rosas, Guillermo 2010 *Mesozonificación Ecológica y Económica para el Desarrollo sostenible de la Provincia de Satipo. Caracterización social y antropológica. Informe Temático* (Iquitos: IIAP – DEVIDA).

Organización Internacional del Trabajo OIT 2011 *Institucionalidad estatal para los pueblos indígenas (Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Chile y Paraguay)* (Lima: Programa de Promoción del Convenio 169 -PRO169)

----- 2009 *Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica. Una guía sobre el Convenio 169 de la OIT* (Ginebra: OIT).

Polsby, Nathan W. 1984 *Political Innovation in America: The politics of Policy Initition* (New Haven, Conn.: Yale University Press).

Powell, Walter y Dimaggio, Paul J. 1999 *El nuevo institucionalismo y el análisis organizacional* (México D.F.: Fondo de Cultura Económica).

Quijano, Anibal 2000 “Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina” en Edgardo Lander (comp.) *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas* (Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales)

Stavenhagen, Rodolfo 2008 *Los pueblos indígenas y sus derechos. Informes Temáticos del Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas* (México D.F.: UNESCO).

Stone Deborah 2002 *Policty Paradox. The Art of Political DecisionMaking* (New York: Northon & Company)

Subirats, Joan et. al 2012 *Análisis y gestión de políticas públicas* (Barcelona: Ariel)

Taylor, Charles 1992 *Multiculturalismo y “la Política del reconocimiento”* (México D.F.: Fondo de Cultura Económica)

Toledo, Alejandro 2004 *Mensaje del Presidente Constitucional del Perú ante el Congreso Nacional, 28 de julio de 2004* (Lima: Congreso de la República del Perú) en <<http://www.congreso.gob.pe/museo/mensajes/Mensaje-2004.pdf>> acceso 25 de octubre de 2013.

Vergara, Rodolfo 2010 “Introducción” en Vergara Rodolfo (comp.) *Organización e instituciones* (México D.F.: Siglo XXI Editores).

Yin, Robert K. 1994 *Case Study Research. Design and Methods* (Thousand Oaks: SAGE).

## Artículos periodísticos en páginas web

*Agencia Peruana de Noticias ANDINA* 2009 “Defensora del Pueblo plantea fortalecer el INDEPA para garantizar su eficacia, 05 de junio. Agencia Peruana de Noticias Andina en <<http://www.andina.com.pe/Espanol/Noticia.aspx?id=1hD+N1A6iIg=#.UmwCrhaOrDE>> acceso 25 de octubre del 2013.

*BBC News* 2008 “Peru throws out Amazon land laws BBC News del 23 de agosto en <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/americanas/7578040.stm>> acceso 25 de octubre del 2013.

Hildebrant Chávez, César 2004 “¿De qué sirve CONAPA? Las planillas doradas del organismo gubernamental” en *Agencia Perú* (Lima) 11 de abril, en: <<http://agenciaperu.com/reportes/2004/abr/conapa.htm>> acceso 25 de octubre del 2013.

*El Comercio* 2008 “García: sería un error histórico derogar decretos sobre posesión de tierras” Diario El Comercio del 20 de agosto en <<http://elcomercio.pe/ediciononline/HTML/2008-08-20/garcia-seria-error-historico-derogar-decretos-sobre-posesion-tierras.html>> acceso 25 de octubre del 2013.

----- 2009a “Cronología: el camino del TLC entre Perú y Estados Unidos” Diario El Comercio del 13 de enero, en <<http://elcomercio.pe/economia/233611/noticia-cronologia-camino-tlc-entre-peru-eeuu>> acceso 25 de octubre del 2013.

----- 2009b “El TLC con Estados Unidos entrará en vigencia el 1 de febrero” Diario El Comercio del 16 de enero en <<http://elcomercio.pe/ediciononline/HTML/2009-01-16/el-tlc-estados-unidos-entrara-vigencia-1-febrero.html>> acceso 25 de octubre del 2013.

---- 2009c “Vildoso cuestiona el rol asumido por INDEPA en el conflicto con los nativos” Diario el Comercio del 14 de junio en <<http://elcomercio.pe/politica/300439/noticia-vildoso-cuestiona-rol-asumido-indepa-conflicto-nativos>> acceso 25 de octubre del 2013.

*Ideele Radio* 2009 “Perú: Defensoría: debe fortalecerse INDEPA para que se entable proceso de consulta entre Estado y comunidades” Programa del 07 de julio en <<http://prensa.politicaspUBLICAS.net/index.php/alatina/?p=5746&more=1&c=1&tb=1&pb=1>> acceso 25 de octubre del 2013.

*Infolatam* 2007 “Perú: Alan García propone la reforma y reducción del Estado” en Infolatam del 06 de febrero en <<http://www.infolatam.com/2007/02/06/peru-alan-garcia-propone-la-reforma-y-reduccion-del-estado/>> acceso 25 de octubre del 2013.

*La Primera* 2008 “Decretos no tienen relación con el TLC. Diario La Primera del 11 de agosto en <[http://www.diariolaprimeraperu.com/online/politica/decretos-no-tienen-relacion-con-el-tlc\\_21326.html](http://www.diariolaprimeraperu.com/online/politica/decretos-no-tienen-relacion-con-el-tlc_21326.html)> acceso 25 de octubre del 2013.

*La República*, 2004 “Sería más fácil investigar si hablan implicados de la CONAPA”; Diario La República del 26 de abril en <<http://www.larepublica.pe/26-04-2004/matute-seria-mas-facil-investigar-si-hablan-implicados-de-la-conapa>> acceso 25 de octubre del 2013.

----- 2007a “Benavidez se reúne con CONVEAGRO” Diario La República 16 de junio en: <<http://www.larepublica.pe/15-06-2007/benavides-se-reune-con-conveagro>> acceso 25 de octubre del 2013.

----- 2007b “Organismos Públicos Descentralizados (OPD) se reducirán de 69 a 32, Diario La República del 06 de febrero, en <<http://www.larepublica.pe/05-02-2007/organismos-publicos-descentralizados-opd-se-reduciran-de-69-32#!foto1>> acceso 25 de octubre del 2013.

---- 2008 “Los 102 Decretos de Alan García, 27 de junio” Diario La República del 29 de junio en <<http://www.larepublica.pe/29-06-2008/los-102-decretos-de-alan-garcia> > acceso 25 de octubre del 2013.

---- 2009a “Tratado de Libre Comercio suscrito entre Perú y Estados Unidos entró en vigencia” Diario La República del 01 de febrero en <<http://www.larepublica.pe/01-02-2009/tratado-de-libre-comercio-suscrito-entre-peru-y-eeuu-entro-en-vigencia>> acceso 25 de octubre del 2013.

----- 2009b “Brack: insurgencia puede tener graves consecuencias para Pizango y su grupo” Diario La República del 15 de mayo en <<http://www.larepublica.pe/15-05-2009/brack-insurgencia-puede-tener-graves-consecuencias-para-pizango-y-su-grupo> > acceso 25 de octubre del 2013.

---- 2009c “Defensoría envía propuestas a favor de nativos” Diario La República del 04 de junio en <<http://www.larepublica.pe/05-06-2009/defensoria-envia-propuestas-favor-de-nativos>> acceso 25 de octubre del 2013.

*Panamericana TV* 2007 “Gobierno anuncia reducción de OPD de 69 a 31 para hacer más eficiente el Estado| Panamericana TV emisión del 06 de febrero en <<http://www.panamericana.pe/politica/38333>> acceso 25 de octubre del 2013.

*Perú21* 2004 “Karp interfirió en manejo de la CONAPA” en Diario Perú21 del 01 de junio en <<http://peru21.pe/imprensa/noticia/karp-interfirió-manejo-conapa/2004-06-01/119983>> acceso 25 de octubre del 2013.

----- 2005 “CONAPA a la deriva por indecisión de Toledo” en Diario Peru21 del 21 de marzo, en <<http://peru21.pe/imprensa/noticia/conapa-deriva-indecision-toledo/2005-03-21/39630>> acceso 25 de octubre del 2013.

----- 2009 “A los apristas del INDEPA no les importó frenar el “Baguazo”; Diario Perú21 del 15 de junio en <<http://peru21.pe/noticia/300806/apristas-indepa-no-les-importo-frenar-baguazo>> acceso 25 de octubre del 2013.

*SERVINDI* 2007a “Perú: organizaciones indígenas rechazan eliminación del INDEPA y piden conserve rango ministerial” Servicios de Comunicación Intercultural SERVINDI del 12 de marzo en <<http://servindi.org/actualidad/1743> > acceso 25 de octubre del 2013.

----- 2007b “Perú: crece el rechazo a la extinción del INDEPA y la fusión del PETT con el COFOPRI” Servicios de Comunicación Intercultural SERVINDI del 15 de marzo, en <<http://servindi.org/actualidad/1789> > acceso 25 de octubre del 2013.