



**«ESTRATEGIAS Y MECANISMOS PARA PROMOVER QUE LAS
ENTIDADES PROMOTORAS INCORPOREN LA CONSULTA
PREVIA EN SU GESTIÓN»**

**Trabajo de Investigación presentado
para optar el Grado Académico de
Magíster en Gestión Pública**

Presentado por

Sra. Celeste de Fátima Cardaña Vizcarra

Sr. Iván Rómulo Rivera Molina

Sra. Rosa Erika Tejada Villar

Asesor: Profesor José Díaz Ísmodes

2018

A mi familia, por ser el principal motor para concluir con el objetivo planteado y motivarme siempre a seguir adelante (Celeste Cardeña).

A mi madre, padre, abuelos y hermanos, que han sido ejemplos de esfuerzo, sacrificio, paciencia y motivación, quienes me permitieron ser profesional y alentaron mis sueños, pero sobre todo a quienes confían en mí. A todos mis amigos y amigas que con sus acciones, palabras o silencios alentaron, apoyaron y permitieron culminar mis metas y quienes con sus ánimos, ideas, consejos, críticas y motivación me siguen apoyando en el día a día (Iván Rivera).

A Dios y a las tres grandes bendiciones que he recibido en esta vida: mi mamá, mi esposo y mi hijo (Erika Tejada).

Agradecemos a Dios por permitirnos llegar hasta aquí. Gracias a cada una de las personas que desde su experiencia colaboraron con esta investigación, en especial a nuestro asesor, José Díaz Ísmodes, por su pasión por la docencia, su apoyo y comprensión en esta travesía que implicó llevar también dos embarazos de los miembros de nuestro equipo.

Resumen ejecutivo

La consulta previa es un proceso relativamente nuevo dentro del desarrollo de las distintas funciones que desempeñan las entidades de la administración pública. Recién con la publicación en el 2012 de la Ley de Consulta Previa y su Reglamento, es que el Estado pone en agenda la temática referida a los pueblos indígenas y la promoción de los distintos derechos ligados a ella. Sin embargo, en lugar de afianzarse el cumplimiento de lo señalado en esta norma, con el pasar del tiempo se han presentado una serie de demandas judiciales por parte de los pueblos indígenas argumentando que el Estado no cumple con las obligaciones asumidas en cuanto a la consulta previa.

Por esta razón, uno de los problemas que ha motivado esta investigación es la no incorporación del proceso de consulta previa en las decisiones de las entidades de la administración pública, que no solo se encuentran ligadas a actividades o proyectos de industrias extractivas, sino también a cualquier tipo de medidas que puedan afectar derechos colectivos de pueblos indígenas. Así tenemos los planes y/o proyectos de inversión pública que se vienen elaborando y/o ejecutando, sin tomar en cuenta la realización del proceso de consulta previa, y por ende sin preguntarse si estos pueden afectar derechos colectivos de los pueblos indígenas.

De esta manera, el trabajo tiene como objetivo contribuir con las entidades de la administración pública, brindándoles estrategias y mecanismos que promuevan y permitan que el proceso de consulta previa sea considerado al momento de tomar decisiones y realizar sus distintas funciones, enfocándonos sobre todo en los planes y proyectos de inversión pública, al advertirse que pese a que existen diversas medidas susceptibles de pasar por consulta previa, a la fecha solo dos proyectos de inversión pública y un plan multisectorial han sido consultados.

Así, para determinar las estrategias y mecanismos, el trabajo de investigación se vale de los siguientes tipos de análisis: cierre de brechas, factores críticos de éxito, recursos y capacidades y actores. En conjunto, estos análisis permitieron obtener una visión de la situación actual del proceso de consulta previa. Asimismo, hicieron posible identificar cuáles son los principales problemas que se presentan en el desarrollo de la consulta previa, las razones de su no incorporación y los elementos indispensables con los que se debe contar para ser implementada. El trabajo plantea las acciones necesarias que promuevan y permitan la incorporación del proceso de consulta por parte de las entidades de la administración pública. Cabe agregar que, como parte de la elaboración de las estrategias y mecanismos, se consideró la validación de la

viabilidad de estos con la entidad responsable de implementar la propuesta, es decir, el Ministerio de Cultura.

Finalmente, considerando que fueron diversas estrategias las identificadas, entre ellas se priorizaron aquellas con mayor viabilidad. De este modo, estas estrategias seleccionadas se presentan en dos grupos: aquellas relacionadas con facilitar la incorporación de la consulta previa en la gestión pública a través de acciones del Ministerio de Cultura; y aquellas estrategias generales que promueven la incorporación de la consulta previa en la gestión de las entidades públicas a través de medidas generales.

Índice

Índice de tablas	ix
Índice de gráficos	x
Índice de anexos	xi
Introducción	1
Capítulo I. Problema y metodología de la investigación.....	3
1. Delimitación del problema	3
2. Planteamiento del problema	3
3. Preguntas de investigación	3
3.1 Pregunta general.....	3
3.2 Preguntas específicas	4
4. Objetivos de la investigación	4
4.1 Objetivo general	4
4.2 Objetivos específicos	4
5. Justificación de la investigación.....	4
6. Viabilidad de la investigación.....	5
7. Alcances y limitaciones.....	5
Capítulo II. Marco teórico.....	6
1. La consulta previa en el Perú	7
1.1 Antecedentes	7
1.2 Actores	7
1.3 Etapas	8
1.4 Situación actual de la aplicación de la consulta previa	9

1.4.1 Procesos de consulta previa realizados	9
1.4.2 Identificación de las medidas a consultar.....	10
2. La consulta previa y su relación con la gestión pública.....	10
2.1 Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (antes Sistema Nacional de Inversión Pública)	11
2.1.1 Situación actual de los proyectos identificados como susceptibles de ser consultados	12
2.2 Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico	13
2.2.1 Situación actual de los planes identificados como susceptibles de ser consultados.....	13
3. Estrategias y mecanismos	14
4. Elementos para elaborar estrategias	14
Capítulo III. Marco metodológico	17
1. Diseño de la investigación	17
1.1 Conveniencia del diseño	17
1.2 Etapas y pautas metodológicas.....	17
2. Tipos de análisis.....	19
2.1 Análisis de cierre de brechas.....	19
2.2 Análisis de factores críticos de éxito.....	20
2.3 Análisis de recursos y capacidades	20
2.4 Análisis de actores: <i>stakeholders</i> o grupos de interés	20
2.5 Análisis de las entrevistas	23
3. Fuentes, instrumentos y técnicas de recolección de datos	25
3.1 Acerca de la entrevista	25
3.2 Acerca de los entrevistados.....	25

Capítulo IV. Análisis de resultados	27
1. Problemas advertidos en la aplicación de la consulta previa	27
2. Razones para la no incorporación de la consulta previa en la gestión de las entidades promotoras	33
3. Análisis de brecha entre la situación actual e ideal	34
4. Beneficios de incorporar la consulta previa en la gestión de las entidades promotoras.....	35
5. Factores críticos de éxito para la elaboración de estrategias y mecanismos que promuevan y permitan incorporar la consulta previa en la gestión de las entidades promotoras	38
Capítulo V. Propuesta de estrategias y mecanismos para promover e incorporar la consulta previa en la gestión de las entidades promotoras.....	41
Conclusiones y recomendaciones.....	54
1. Conclusiones.....	54
2. Recomendaciones.....	56
Bibliografía	57
Anexos	60
Nota biográfica	72

Índice de tablas

Tabla 1. Relación de procesos de consulta previa.....	9
Tabla 2. Aporte de los tipos de análisis para elaborar estrategias y mecanismos	22
Tabla 3. Elementos de la investigación.....	24
Tabla 4. Razones por las que no se incorpora la consulta previa en la gestión de las entidades promotoras.....	33
Tabla 5. Estrategias y mecanismos para facilitar la incorporación de la consulta previa en la Gestión Pública desde el Mincul	43
Tabla 6. Estrategias y mecanismos para promover la incorporación de la consulta previa en las entidades públicas a través de medidas generales.....	50

Índice de gráficos

Gráfico 1. Desarrollo del marco conceptual de la investigación.....	6
Gráfico 2. Fases y actores del nuevo sistema Invierte.pe.....	11
Gráfico 3. Tipos de análisis y etapas metodológicas	18

Índice de anexos

Anexo 1. Matriz de información a recoger, según preguntas de investigación.....	61
Anexo 2. Cronograma de aplicación de entrevistas	65
Anexo 3. Matriz de análisis de brechas.....	66
Anexo 4. Factores críticos de éxito	67
Anexo 5. Análisis de actores: <i>stakeholders</i> o grupos de interés	68
Anexo 6. Análisis de recursos y capacidades para implementar la consulta previa	70
Anexo 7. Siglas y acrónimos.....	71

Introducción

De acuerdo con la Ley de Consulta Previa, el derecho a la consulta es aquel que tienen los pueblos indígenas u originarios (en adelante, pueblos indígenas) a ser consultados de forma previa sobre las medidas legislativas o administrativas¹ que afecten² directamente sus derechos colectivos³.

Bajo este marco normativo, nos encontramos que toda decisión o actuación estatal, salvo algunas excepciones⁴ establecidas en la normativa que regula la materia, están sometidas a la realización de este proceso⁵, siempre que se identifiquen afectaciones en los derechos colectivos de pueblos indígenas.

En ese contexto, el objetivo de nuestra investigación es conseguir que las diferentes entidades de la administración pública puedan advertir la importancia de considerar la consulta previa en todas las funciones que realicen y que generan afectaciones directas a derechos de los pueblos indígenas, dejando de lado la idea errónea de que la consulta previa está únicamente ligada a actividades o proyectos de industrias extractivas. La Ley de Consulta Previa contempla, en general, las denominadas medidas administrativas y legislativas, y como consecuencia debe incorporarse en los procesos.

¹ De acuerdo con el Reglamento de Consulta Previa, las medidas administrativas son normas reglamentarias de alcance general, así como el acto administrativo que faculta el inicio de la actividad o proyecto, o el que autoriza a la administración la suscripción de contratos con el mismo fin, en tanto puedan afectar directamente los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

² Se entiende afectación de derechos colectivos de pueblos indígenas cuando una medida contiene aspectos que pueden producir cambios positivos o negativos en el ejercicio de dichos derechos.

³ Según el Artículo 3º, literal f del Reglamento de la Ley N° 29785, los derechos colectivos de pueblos indígenas u originarios se encuentran reconocidos en la Constitución, en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), así como en los tratados internacionales ratificados por el Perú y la legislación nacional; incluyen, entre otros, los derechos a la identidad cultural, a la participación de los pueblos indígenas, a la consulta, a elegir sus prioridades de desarrollo, a conservar sus costumbres (siempre que estas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos), a la jurisdicción especial, a la tierra y el territorio (es decir, al uso de los recursos naturales que se encuentran en su ámbito geográfico y que utilizan tradicionalmente en el marco de la legislación vigente), a la salud con enfoque intercultural y a la educación intercultural.

⁴ Según el Reglamento de la Ley de Consulta Previa, las normas de carácter tributario o presupuestario no serán materia de consulta. Tampoco requieren ser consultadas las decisiones estatales de carácter extraordinario o temporal dirigidas a atender situaciones de emergencia derivadas de catástrofes naturales o tecnológicas que requieren una intervención rápida e impostergable con el objetivo de evitar la vulneración de derechos fundamentales de las personas. El mismo tratamiento reciben las medidas que se dicten para atender emergencias sanitarias, incluyendo la atención de epidemias, así como la persecución y control de actividades ilícitas. Así también, la décimo quinta disposición complementaria, transitoria y final del reglamento, señala que la construcción y mantenimiento de infraestructura en materia de salud, educación, así como la necesaria para la provisión de servicios públicos que, en coordinación con los pueblos indígenas, esté orientada a beneficiarlos, no requerirán ser sometidos al procedimiento de consulta previsto en el reglamento.

⁵ Conforme a lo señalado por José Zaratigui (1999), «los procesos son secuencias ordenadas y lógicas de actividades de transformación que parten de unas entradas [...] para alcanzar resultados programados».

De ahí que la investigación desee contribuir a mejorar la gestión de las entidades de la administración pública, considerando conveniente incidir en aquellos sistemas administrativos⁶ que a la fecha cuentan con medidas susceptibles de un proceso de consulta previa y en los cuales se ha advertido que carecen de pautas claras que permitan identificar con certeza la pertinencia de realizar el referido proceso.

Así, hemos considerado al Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones⁷, al cual llamaremos Sistema Nacional de Inversión Pública en este documento⁸, y al Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico por ser los que, a diferencia de los demás sistemas, cuentan con medidas que pueden generar directamente algún cambio positivo o negativo en la situación jurídica de los pueblos indígenas, dado que es la forma usual como el Estado interviene en los territorios de los pueblos mencionados.

Sumado a ello, de acuerdo a lo referido por el Mincul, ya se han realizado procesos de consulta previa, como el caso del proyecto de inversión pública Mejoramiento de la Carretera Saramiriza-Borja, del distrito de Manseriche (en adelante, Proyecto Manseriche), o están pendientes como el caso del Plan Nacional de Desarrollo Sostenible de la Palma Aceitera 2016-2025 (en lo sucesivo, Plan de Palma)⁹.

⁶ Cabe recordar, que según el Artículo 46° de la LOPE, las actividades de la administración pública se organizan a través de sistemas y estos son de dos tipos: sistemas funcionales y sistemas administrativos. En cuanto a estos últimos, los sistemas administrativos tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso. Los sistemas administrativos de aplicación nacional están referidos a las siguientes materias: gestión de recursos humanos, abastecimiento, presupuesto público, tesorería, endeudamiento público, contabilidad, inversión pública, planeamiento estratégico, defensa judicial del Estado, control y modernización de la gestión.

⁷ Creado mediante Decreto Legislativo N° 1252. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano* el 12 de enero del 2016.

⁸ La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) no ha sido modificada a mayo del 2018, por lo que se mantiene el nombre de Sistema Nacional de Inversión Pública.

⁹ Hasta mayo del 2018 el proceso de consulta previa al Plan de Palma no se ha realizado, pese a que en el 2017 la Feconau (Federación de Comunidades Nativas de Ucayali y Afluentes) presentó un pedido de consulta al Mincul y este ordenó en mayo del 2017 que se realice.

Capítulo I. Problema y metodología de la investigación

1. Delimitación del problema

Debido a que se han advertido medidas que pueden generar afectaciones a derechos colectivos de pueblos indígenas en los sistemas de inversión pública y en el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, la investigación se ha enfocado en ellos.

2. Planteamiento del problema

La incorporación de la consulta previa en las decisiones que toma el Estado peruano es un proceso relativamente nuevo (2012). En ese sentido, se ha identificado con preocupación que diversas entidades promotoras¹⁰ vienen elaborando y/o ejecutando medidas, dentro de las cuales se encuentran planes y proyectos, sin tomar en cuenta la realización del proceso de consulta previa, pese a que podrían generar afectaciones a derechos colectivos de pueblos indígenas. Así, a marzo del 2018 solo se ha realizado la consulta previa al proyecto de inversión pública ejecutado mediante asociación público-privada (en adelante, APP) Hidrovía Amazónica, al Proyecto¹¹ Manseriche, al Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, y se encuentra pendiente de realización la consulta previa al Plan de Palma.

3. Preguntas de investigación

3.1 Pregunta general

¿Cuáles son las estrategias y mecanismos para promover que las entidades promotoras incorporen la consulta previa en sus planes y proyectos de inversión pública?

¹⁰ Conforme lo establece el literal g) del Reglamento de la Ley de Consulta Previa, la entidad promotora es aquella responsable de dictar la medida legislativa o administrativa que debe ser objeto de consulta en el marco establecido por la Ley y el Reglamento. Las entidades promotoras son: la Presidencia del Consejo de Ministros para el caso de decretos legislativos, los ministerios, los organismos públicos y los gobiernos regionales y locales.

¹¹ Cabe señalar que de acuerdo a la información obtenida de la página web del MEF, en el 2015 se aprobaron un total de 23.288 proyectos de inversión pública. Ver información en: https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/informes/Ministerio_MEF_2014_Final_19-08-2015.pdf.

3.2 Preguntas específicas

- **Pregunta específica 1:** ¿Cuáles son las principales razones por las que las entidades promotoras no incorporan la consulta previa al elaborar planes y proyectos de inversión pública?
- **Pregunta específica 2:** ¿Cuáles son los beneficios de incorporar a la consulta previa en la gestión de las entidades promotoras? ¿Cuáles son los beneficios para los actores involucrados¹² que las entidades promotoras incorporen la consulta previa?
- **Pregunta específica 3:** ¿Cuáles son los factores críticos de éxito a considerar que promuevan y permitan que las entidades promotoras incorporen la consulta previa?

4. Objetivos de la investigación

4.1 Objetivo general

Proponer estrategias y mecanismos que promuevan que las entidades promotoras de la administración pública incorporen la consulta previa en sus planes y proyectos de inversión pública.

4.2 Objetivos específicos

- **Objetivo específico 1:** Identificar las razones principales por las que las entidades promotoras no incorporan la consulta previa en la elaboración de sus planes y proyectos de inversión pública.
- **Objetivo específico 2:** Identificar los beneficios de incorporar la consulta previa en la gestión de las entidades promotoras y en los actores involucrados.
- **Objetivo específico 3:** Establecer los factores críticos de éxito a considerar que promuevan que las entidades promotoras incorporen la consulta previa en su gestión.

5. Justificación de la investigación

La no realización de la consulta previa ha generado cuestionamientos judiciales que han devenido en la nulidad de contratos, la paralización de proyectos y la no aprobación de planes

¹² Entre ellos, además del ente promotor, participan el ente rector y los representantes de las poblaciones indígenas. En esta investigación también incluimos a los entes rectores de los sistemas administrativos de planeamiento estratégico e inversión pública.

sectoriales. Por ello, la investigación toma mayor fuerza y a través de esta se busca prevenir los referidos cuestionamientos, así como revelar cuáles son los beneficios y oportunidades para el desarrollo de las funciones de las entidades promotoras que trae consigo la consulta previa (en especial en la elaboración de los planes y proyectos de inversión pública).

De otro lado, debido a que en la revisión de la literatura no se encontraron análisis y trabajos puntuales sobre consulta previa en la gestión pública, nuestro trabajo se centra en brindar esta perspectiva y proponer soluciones frente a los diferentes problemas identificados en el mencionado proceso.

6. Viabilidad de la investigación

El trabajo de investigación es viable, pues contamos con acceso a información pública del Mincul y a fuentes primarias, es decir, a los actores involucrados en el proceso de consulta previa: funcionarios del Mincul y entes promotores, representantes de los pueblos indígenas y personal del sector privado. Además se cuenta con acceso a información secundaria e investigaciones sobre la consulta previa. Asimismo, la metodología cualitativa planteada privilegia el trabajo de campo y la realización de entrevistas en la ciudad de Lima, por lo que no se necesitará de mayores recursos económicos.

7. Alcances y limitaciones

Se ha encontrado que la producción intelectual alrededor de la consulta previa se ha dado sobre todo desde un enfoque social y legal, versando sobre sus características, refiriéndose a las poblaciones indígenas y con enfoque en los derechos colectivo, pero carece del enfoque de la gestión pública.

Una de las principales limitaciones al realizar la investigación ha sido tanto la ausencia de información bibliográfica como de la información provista por los entrevistados. Se esperaba que los funcionarios de los sistemas administrativos de planeamiento e inversión pública tuviesen un mayor conocimiento de la consulta previa; sin embargo, esta situación no se produjo. Entre sus alcances, se busca que la investigación aporte a la gestión pública y al proceso de consulta previa mediante estrategias y mecanismos que permitan la incorporación de este por parte de las entidades de la administración pública. Así se contribuirá a dar viabilidad a las decisiones del Estado.

Capítulo II. Marco teórico

En este capítulo se expondrán los principales ejes temáticos que aborda la investigación, mostrando el desarrollo que tuvo el proceso de consulta previa en el país, desde su incorporación a través de la entrada en vigencia del Convenio 169 de la OIT. El propósito es dar a conocer los aspectos esenciales propios del referido proceso. En segundo lugar, sobre la base de los conceptos ya reconocidos anteriormente, se presentará el escenario actual en el que se desenvuelve el proceso de consulta previa, para lo cual se tomó en cuenta información obtenida del Mincul.

Posteriormente, se presenta la vinculación de la consulta previa con la gestión pública y con los sistemas administrativos de planeamiento estratégico y de inversión pública. Finalmente, se desarrollan los aspectos teóricos relacionados a las estrategias y mecanismos, así como los elementos a considerar para elaborarlos. En este capítulo utilizamos la teoría administrativa enfocada en los negocios, aunque el desarrollo de la investigación (sobre todo el planteamiento metodológico), se adaptará a la gestión pública.

Gráfico 1. Desarrollo del marco conceptual de la investigación



Fuente: Elaboración propia, 2018.

1. La consulta previa en el Perú

1.1 Antecedentes

El derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas se incorporó a la legislación peruana con la entrada en vigencia del Convenio 169 de la OIT. En tal sentido, este es parte del

ordenamiento jurídico nacional y se encuentra vigente desde 1995¹³. Posteriormente, el 7 de setiembre del 2011, se publicó la Ley N° 29785¹⁴ y el 2 de abril del 2012, su Reglamento, que desarrolla el contenido y proceso de consulta previa. A partir de las citadas normas, la obligación de consultar constituye una responsabilidad del Estado y se encuentra a cargo de las entidades de administración pública. Por ello, cada entidad debe identificar si sus propuestas de medidas supondrían afectaciones directas a los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Una medida afecta directamente los derechos colectivos de los pueblos indígenas cuando contiene aspectos que pueden producir cambios en la situación jurídica o en el ejercicio de dichos derechos.

En relación a la afectación directa de la medida a los derechos colectivos, es importante señalar que de acuerdo a la Ley de Consulta la «afectación» queda entendida como un cambio o una modificación en la situación o en el ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Dichos cambios pueden ser vistos o considerados como positivos (beneficios) o como negativos (perjuicios) según amplíen, ensanchen o restrinjan los derechos colectivos.

1.2 Actores

De acuerdo a lo señalado en la Ley y el Reglamento de Consulta Previa, se tiene que en el proceso de consulta participan los siguientes actores:

- **Pueblo indígena:** pueblo que descende de poblaciones que habitaban en el país en la época de la colonización y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus instituciones sociales, económicas, culturales y políticas (o parte de ellas). Al mismo tiempo, se autorreconocen como pueblos indígenas.
- **Viceministerio de Interculturalidad (del Ministerio de Cultura):** autoridad en asuntos de interculturalidad e inclusión de las poblaciones indígenas. La Ley de Consulta establece que esta autoridad sea el órgano técnico especializado en materia indígena del Poder Ejecutivo.
- **Entidad promotora:** entidad pública responsable de dictar la medida legislativa o administrativa que debe ser objeto de consulta.

¹³ Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente N° 022-2009-AI TC.

¹⁴ Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios.

1.3 Etapas

De acuerdo a lo establecido en la Ley de Consulta Previa, el referido proceso se desarrolla en las siguientes siete etapas:

- **Etapa 1: Identificación de la medida a consultar:** aquí se identifican aquellas medidas que, de ser aprobadas, podrían afectar de manera directa los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Esta etapa está a cargo de la entidad promotora y no tiene un plazo definido.
- **Etapa 2: Identificación de los pueblos indígenas a ser consultados:** aquí se identifica a la población que podría verse afectada por la aprobación de la medida. Esta etapa está a cargo de la entidad promotora y no tiene plazo definido.
- **Etapa 3: Publicidad de la medida a consultar:** consiste en entregar la medida a consultar y el plan de consulta a las organizaciones de los pueblos indígenas. A partir de este momento, se contabiliza el plazo de 120 días del proceso de consulta previa.
- **Etapa 4: Información:** consiste en informar a los representantes de las organizaciones de los pueblos indígenas, de forma culturalmente pertinente, sobre los motivos, implicancias, afectaciones, impactos y consecuencias que tendría la medida a consultar para que cuenten con todos los elementos necesarios para analizarlos. Esta etapa estará a cargo de la entidad promotora.
- **Etapa 5: Evaluación interna de los pueblos indígenas:** consiste en el proceso de estudio, análisis y valoración que realizan los pueblos indígenas sobre los efectos que la medida podría ocasionar en sus derechos colectivos. Culmina con la entrega de los resultados de la evaluación interna a la entidad promotora.
- **Etapa 6: Diálogo entre el Estado y los pueblos indígenas:** aquí se alcanzan acuerdos sobre los aspectos de la medida consultada, los cuales son de obligatorio cumplimiento para las partes. El diálogo culmina con un acta de consulta que incluye los acuerdos, desacuerdos, actos u ocurrencias del proceso. En esta etapa culmina el plazo de 120 días.
- **Etapa 7: Decisión:** la entidad promotora toma la decisión final respecto a la medida que ha sido consultada, la cual debe respetar los acuerdos alcanzados en el proceso de consulta y estar debidamente motivada.

1.4 Situación actual de la aplicación de la consulta previa

1.4.1 Procesos de consulta previa realizados

De acuerdo con la información proporcionada por el Mincul a marzo del 2018, se han realizado 34 procesos de consulta previa, los cuales se dividen de la siguiente manera:

Tabla 1. Relación de procesos de consulta previa

N°	Entidad promotora	Nombre de Procesos	N° de procesos
1	Mincul	Reglamento de la Ley de Lenguas Indígenas	1
2	Gore Ucayali	Área de Conservación Regional Imiria	1
3	Gore Cusco	Área de Conservación Regional Tres Cañones	1
4	Gore Loreto	Área de Conservación Regional Kichwa Maijuna	1
5	Sernanp	Zona Reservadas Sierra del Divisor y Yaguas	2
6	Minem- Energía	Central Hidroeléctrica Araza	1
7	Minem- Hidrocarburos	Once proyectos de lotes de hidrocarburos	11
8	Minem- Minería	Doce proyectos de minería	12
9	MTC	Hidrovía Amazónica	1
10	Minedu	Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe	1
11	Minsa	Política Sectorial de Salud Intercultural	1
12	Serfor	Reglamento de la Ley Forestal y Fauna Silvestre	1
		TOTAL	34

Fuente: Elaboración propia 2018

Consideramos importante señalar, que de acuerdo con la información reportada por el Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (CAAAP) a diciembre del 2017¹⁵, existen quince procesos judiciales por no haberse realizado el proceso de consulta previa, en los que se han solicitado la nulidad o el cese de las distintas actividades u operaciones hasta que no se cumpla con la consulta previa. Cabe señalar, que en el caso del Lote de Hidrocarburos N° 116, la sentencia de primera instancia declaró la nulidad del contrato de exploración y explotación

¹⁵ Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (CAAAP), diciembre del 2017.

por omisión de la consulta previa, lo que significó la paralización de las actividades en la zona. En el resto de casos, se está a la espera del pronunciamiento de los tribunales respectivos.

1.4.2 Identificación de las medidas a consultar

Según lo establecido en la Ley de Consulta Previa, las entidades promotoras deberán identificar aquellas medidas administrativas o legislativas que puedan afectar los derechos colectivos de pueblos indígenas. De acuerdo a lo reportado en la Comisión Multisectorial de naturaleza permanente para la Aplicación del Derecho a la Consulta Previa de los pueblos indígenas¹⁶, a mayo del 2018 el Minem y el Mincul son las únicas entidades del Estado que han publicado una resolución ministerial¹⁷ con las medidas susceptibles a consulta previa.

2. La consulta previa y su relación con la gestión pública

De acuerdo con información presentada por el Mincul, se han realizado 34 procesos de consulta previa tal como se presentó en la Tabla 1. Entre estos se encuentran planes, proyectos, políticas, etc. Por esta razón, nuestra investigación se enfoca en la necesidad de que las diferentes entidades de la administración pública puedan advertir la importancia de considerar la consulta como parte de cualquier intervención que realicen y no solo se enfoquen en actividades o proyectos de industrias extractivas, puesto que cualquier intervención es susceptible de afectar los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Además la Ley de Consulta contempla otras medidas susceptibles a ser consultadas, tales como proyectos de inversión pública o la elaboración de planes multisectoriales.

2.1 Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (antes Sistema Nacional de Inversión Pública)

¹⁶ Esta comisión fue creada a través de Decreto Supremo N° 021-2013-PCM. La Comisión Multisectorial estará presidida por un representante de la PCM e integrada por los viceministros de Interculturalidad, quienes ejercerán la Secretaría Técnica, Derechos Humanos, Minas, Energía, Transportes, Gestión Ambiental, Agricultura, Trabajo y Promoción del Empleo, Gestión Pedagógica, Salud, Políticas y Evaluación Social, Mujer, Turismo y Mypes.

¹⁷ Resoluciones ministeriales N° 209-2015-MINEM y N° 365-2017-MC, respectivamente.

A través del Decreto Legislativo N° 1252, publicado en el *Diario Oficial El Peruano* el 1 de diciembre del 2016¹⁸, se crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones como sistema administrativo del Estado, con la finalidad de orientar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión para la efectiva prestación de servicios y la provisión de la infraestructura necesaria para el desarrollo del país, y se deroga la Ley N° 27293 (Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública).

El precitado Decreto Legislativo N° 1252 establece el siguiente concepto de proyecto de inversión: «(...) Intervención temporal que se financia, total o parcialmente, con recursos públicos, destinada a la formación de capital fijo, humano, natural, institucional e/o intelectual que tenga como propósito crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad de producción de bienes y/o servicios que el Estado tenga responsabilidad de brindar o de garantizar su prestación». Asimismo, precisa que las intervenciones que constituyen gastos de operación y mantenimiento no son proyectos de inversión. El nuevo sistema, conocido como Invierte. Pe, se resume en el siguiente gráfico basado en lo señalado en la Directiva N° 002-2017-EF/63.0119²⁰

Gráfico 2. Fases y actores del nuevo sistema Invierte.pe



Fuente: Página web del Ministerio de Economía y Finanzas, 2018.

Tal como se visualiza en el Gráfico 2, el sistema Invierte.pe cuenta con las siguientes fases:

¹⁸ Modificado por el Decreto Legislativo N° 1341, publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, el 7 de enero del 2017.

¹⁹ Aprobada por Resolución Directoral N° 002-2017-EF/63.01, publicada en el *Diario Oficial El Peruano* el 22 de abril del 2017.

²⁰ Aprobada por Resolución Directoral N° 002-2017-EF/63.01, publicada en el *Diario Oficial El Peruano* el 22 de abril del 2017.

- **Fase de programación multianual de inversiones:** comprende la elaboración del diagnóstico de la situación de brechas de infraestructura o de acceso a los servicios públicos y la definición de los objetivos a alcanzarse mediante el establecimiento de metas e indicadores en un horizonte mínimo de tres años. Constituye el marco de referencia orientador de la formulación presupuestaria anual de las inversiones.
- **Fase de formulación y evaluación:** comprende la formulación del proyecto de aquellas propuestas de inversión consideradas en la programación multianual y la evaluación respectiva sobre la pertinencia de su ejecución. Se deben considerar los recursos para la operación y mantenimiento del proyecto y las formas de financiamiento.
- **Fase de ejecución:** comprende la elaboración del expediente técnico y la ejecución física o financiera respectiva.
- **Fase de funcionamiento:** comprende la operación y mantenimiento de los activos generados con la ejecución de la inversión pública y la provisión de los servicios implementados con dicha medida.

2.1.1 Situación actual de los proyectos identificados como susceptibles de ser consultados

De acuerdo a la información brindada por la Dirección de Consulta Previa a mayo del 2018, se han realizado dos procesos de consulta previa a proyectos de inversión pública: el Proyecto Hidrovías Amazónica (en el 2015) y el Proyecto Manseriche (en el 2018).

Cabe agregar que en ambos casos se observó que dichos procesos se realizaron luego que los pueblos indígenas involucrados presentaron una solicitud. En el caso de Hidrovías Amazónica, esta fue presentada vía judicial; en el caso de Manseriche, se dio a través de un pedido formal ante la municipalidad. Estas situaciones no solo generaron retraso en la ejecución de proyectos y por ende demora en la ejecución del presupuesto, sino también conflictos entre las comunidades y las autoridades.

Frente a esta situación, surgen las siguientes preguntas: ¿tendría que esperarse el mismo período de tiempo para continuar con el desarrollo de los siguientes procesos de consulta previa?, ¿qué aspectos se tendrían que cambiar para evitar este tipo de situaciones? Ello es lo que esta investigación busca contestar.

2.2 Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico

Según la Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico²¹, el planeamiento estratégico se aplica a todas las entidades de la administración pública. El Ceplan es el órgano técnico especializado, rector de este sistema y se encuentra dentro de sus funciones la formulación a nivel nacional de las normas, la metodología y los procedimientos en materia de planeamiento estratégico.

De acuerdo al Artículo 14° de la Directiva N° 001-2014-CEPLAN²², en la actualidad se cuentan con los siguientes planes estratégicos: a) Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM), b) Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC), c) Plan de Desarrollo Local Concertado (PDLC), d) Plan Estratégico Institucional (PEI), e) Plan Operativo Institucional (POI) y f) Planes especiales.

2.2.1 Situación actual de los planes identificados como susceptibles de ser consultados

En el 2016, el Ministerio de Educación culminó como entidad promotora la consulta previa al Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe. Este proceso se llevó a cabo a propia solicitud de la entidad, por ser un tema que directamente estaba vinculado con pueblos indígenas.

En el 2017, la Feconau (Federación de Comunidades Nativas de Ucayali y Afluentes) presentó ante el Minagri un pedido de consulta previa al Plan de Palma, republicado por el Minagri en julio del 2016. Ante la falta de respuesta a la solicitud presentada, dicha organización recurrió al Viceministerio de Interculturalidad del Mincul para que este resuelva la apelación. A través de la Resolución Viceministerial N° 014-2017-VMI-MC, la decisión del Mincul fue a favor del pedido y ordenó al Minagri en mayo del 2017 que realice la consulta previa al Plan de Palma. Sin embargo, hasta mayo del 2018, un año después, esta no se ha realizado.

²¹Versión concordada al 01 de enero del 2015.

²²Aprobada mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 26-2014-CEPLAN/PCD.

3. Estrategias y mecanismos

Robert Grant (2014) plantea una concepción genérica donde la estrategia es el medio por el que los individuos o las organizaciones alcanzan sus objetivos, nos define a dónde queremos llegar, el qué queremos conseguir y el cómo llegamos hasta allí. También nos dice que la estrategia representa la vinculación entre el entorno y la organización, por lo que integra el aporte de los diferentes actores relacionados a los objetivos.

Es importante resaltar que el principal aporte de una estrategia es la calidad en la toma de decisiones: «La estrategia es un patrón o motivo que da coherencia a las decisiones de un individuo o de una organización» (Grant 2014: 40). Sin embargo, una de sus limitaciones es que no ofrece algoritmos o fórmulas que indiquen la estrategia óptima a seguir o a programar, sino que el análisis estratégico ayuda a comprender los problemas y no a dar respuestas (Grant 2014: 51).

Considerando lo antes mencionado, Grant (2014) presenta cuatro elementos básicos a considerar para elaborar estrategias: tener objetivos claros, sencillos y coherentes; conocer profundamente el entorno; valorar objetivamente los recursos y capacidades con que se cuenta y ser factible de implementarse. Precisamente este último elemento es aquel que permitirá implementar las estrategias (en este caso lo catalogaremos como mecanismo²³). Cabe mencionar que para efectos de la investigación, consideramos a los mecanismos como la forma a través de la cual se operativizan y desarrollan las estrategias.

4. Elementos para elaborar estrategias

Respecto al primer elemento, presentado por Grant, de tener objetivos claros, sencillos y coherentes para elaborar estrategias, unos creen que deben apuntar a los intereses de los propietarios de las empresas y otros que deben considerar a los grupos de interés y la sociedad. Este último marco proviene del enfoque de la empresa basado en los grupos de interés (*stakeholders*), donde «la empresa se concibe como una coalición de grupos de interés, donde el papel de la alta dirección es equilibrar esos intereses diferentes —y a menudo en conflicto—» (Grant 2014: 64).

²³ Casari (2013) define que los mecanismos de negocio serán el medio por el cual se implementa una función, representa el «cómo la empresa lo hace».

En cuanto al segundo elemento, conocer profundamente el entorno del negocio, Grant (2014) considera que el entorno está formado por todos los factores que influyen en las decisiones y resultados, pues determinan las oportunidades y amenazas que pueden tener y que afectarían al núcleo del negocio (clientes, proveedores y competidores). Como el entorno también está integrado por los clientes y la competencia, el enfoque de las ventajas competitivas permite conocer las necesidades y preferencias de los consumidores y el modo en que las empresas compiten para atender a sus clientes. Para identificar la amplitud de factores se recurre al análisis de los factores clave de éxito.

Los factores clave de éxito para Hofer y Schendel son: «Las variables sobre las que pueden influir los directivos a través de sus decisiones y que pueden afectar de manera significativa a la posición competitiva global de las empresas en un sector» (Hofer y Schendel 1977: 77).

En el caso del tercer elemento de valorar objetivamente los recursos y capacidades, recurrimos al análisis de los aspectos internos de la empresa: recursos y capacidades. Con ello podemos: identificar y valorar los recursos y capacidades, evaluar el potencial de los recursos y capacidades para proporcionar una ventaja competitiva sostenible y usar los resultados del análisis de los recursos y capacidades para formular las estrategias que exploten las fortalezas internas y protejan contra las debilidades internas o las minimicen.

Entre los recursos se suele hablar de los recursos tangibles, intangibles (marca, reputación, tecnología, conocimiento técnico, entre otros) y humanos (conocimientos, habilidades duras y blandas, actitudes, cultura organizacional), pero relacionados a las oportunidades para economizar su uso o para usarlos de forma más rentable.

Respecto a las capacidades, Grant las define como «aquellas con capacidad de reproducción, marketing o de gestión de la cadena de suministros o la combinación de ellas» (Grant 2014: 172).

Aunque Grant solo nos plantea valorar objetivamente los recursos y capacidades, con el análisis de brechas podemos ampliar los aspectos de análisis a todos aquellos que consideremos valiosos de conocer. De acuerdo a Ruiz Ballén (2012) nos permite comparar el estado y desempeño real de una organización, estado o situación en un momento dado, respecto a uno o más puntos de referencia seleccionados. Para Armijo (2011), el cierre de brechas o distancias entre la situación

actual (diagnóstico) y la situación futura (resultados esperados) deberá ser enfrentado a través de diferentes acciones o estrategias.

Para abordar el último elemento señalado por Grant (2014), la factibilidad para implementar la estrategia; será necesario considerar tanto elementos de la planificación como de la ejecución. Por ejemplo: el hacer operativa la estrategia y sus decisiones (acciones), contar con la capacidad para ejecutar la estrategia, contar con los recursos y el apoyo suficiente, dotar de la estructura más adecuada, contar con sistemas de gestión adecuados, entre otros. En la investigación los mecanismos son los que permitirán implementar las estrategias. Estos son la forma a través de la cual se operativizan y desarrollan las estrategias o también se pueden definir como el modo en que se implementa una función de la empresa.

Finalmente, sobre la revisión del marco teórico de la consulta previa, encontramos que el desarrollo del marco legal es amplio; sin embargo, su implementación ha tenido ciertos problemas. Por ejemplo, el número de procesos se ha centrado en medidas relacionadas a proyectos mineros y de hidrocarburos. Los planes y proyectos de inversión pública son las medidas que menos procesos de consulta previa tienen e incluso algunos se han dado por solicitud o vía judicial de las organizaciones indígenas.

En la revisión de los aspectos teóricos relacionados a las estrategias y mecanismos, nos valemos de la teoría administrativa enfocada en los negocios para mencionar las definiciones y elementos básicos que contienen. Mencionamos los tipos de análisis necesarios para desarrollar estos elementos en las propuestas de estrategias y mecanismos que se propondrán, aunque estos ya se hayan adaptado al quehacer de la gestión pública.

Capítulo III. Marco metodológico

1. Diseño de la investigación

Conforme a las características de la investigación, por el estado de la cuestión y por sus objetivos, se la califica como exploratoria. Se desarrollará bajo una metodología cualitativa, tal como lo plantea Roberto Hernández Sampieri (2007).

1.1 Conveniencia del diseño

La investigación será exploratoria en tanto el proceso de consulta previa no ha sido un tema de investigación para la gestión pública. Es una de las pocas investigaciones que lo hace. Además, no existen investigaciones que consideren los objetivos propuestos.

Debido a ello, y a que las preguntas de investigación relacionan variables cualitativas, es que se emplea un enfoque cualitativo que incida en la comprensión de la problemática, sus causas y efectos, la descripción de la situación actual y la ideal (brechas), la interpretación de los beneficios, la identificación de los factores críticos de éxito y la propuesta de estrategias y mecanismos que promuevan y permitan incorporar la consulta previa. Dado que las preguntas y objetivos de la investigación son novedosos, se exploran las respuestas a través de la recolección y análisis de información de fuentes primarias y secundarias.

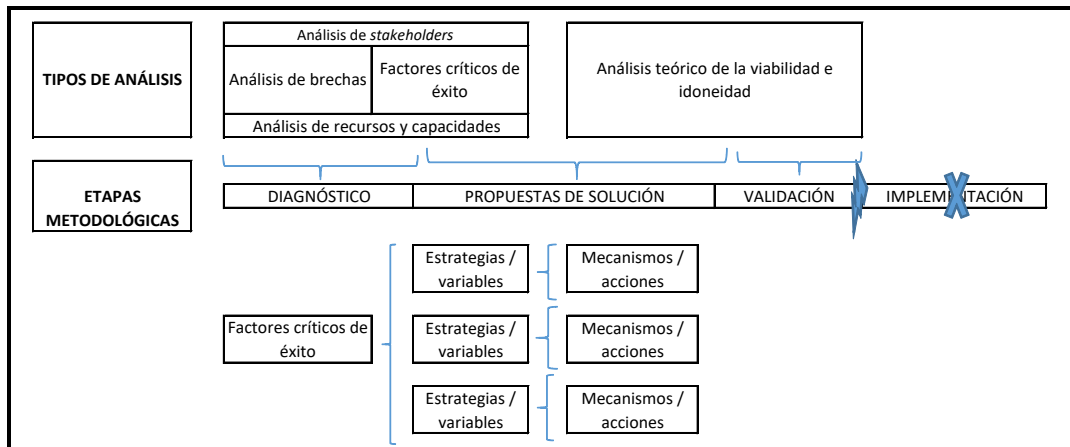
Se entrevistaron a los actores involucrados (*stakeholders*) en el proceso de consulta previa para conocer sus recursos y capacidades, experiencias, opiniones favorables y desfavorables, dificultades, intereses y recomendaciones acerca del referido proceso. Y a partir de ello se plantean estrategias y mecanismos para promover que este sea incorporado por las entidades promotoras.

1.2 Etapas y pautas metodológicas

- **Diagnóstico:** se conoció tanto el estado actual del proceso a investigar, su problemática, sus causas y efectos, y se planteó el estado futuro esperado; de igual forma, se conocieron las características y opiniones de los actores involucrados en el proceso.
- **Planteamiento de propuestas de solución:** a partir del diagnóstico, considerando la opinión diferenciada de los actores, se plantearon alternativas de estrategias y mecanismos que promuevan que las entidades promotoras incorporen la consulta previa. Entre las propuestas planteadas se seleccionaron las que mejor respondan según su viabilidad e idoneidad.
- **Validación:** las estrategias y mecanismos seleccionados se validarán considerando la opinión de la entidad responsable de la consulta previa (Mincul), la cual opinará en función a su viabilidad institucional.

Cabe aclarar que la siguiente etapa (implementación de las propuestas de solución) escapa a los objetivos de esta investigación.

Gráfico 3. Tipos de análisis y etapas metodológicas



Fuente: Elaboración propia, 2018.

De acuerdo a las características de la investigación, se siguieron las siguientes pautas metodológicas:

- **Diagnóstico**

- Revisión bibliográfica acerca del estado de la cuestión: se privilegió la información pautada en el marco teórico y aquellas investigaciones con enfoque de gestión pública. En esta fase se conoció tanto la situación actual del proceso de consulta previa y su relación con la gestión pública, el Sistema de Inversión Pública, el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y los enfoques para elaborar estrategias y mecanismos.
- Entrevistas semiestructuradas con los actores involucrados al proceso de consulta previa, responsables técnicos y entes promotores: además de los puntos ya vistos, se ahondó en el contexto de la situación actual del proceso de consulta previa y de los aspectos que puedan ser mejorados.
- La información de las fuentes primarias y secundarias alimentó el plan de análisis: por un lado, se analizaron las entrevistas identificando los problemas, las dificultades, los beneficios, intereses, recursos y capacidades de los actores en el proceso de consulta previa; por otro lado, se usó la información para alimentar las matrices de actores (*stakeholders*), de brechas y de factores críticos de éxito de la consulta previa.
- El análisis de *stakeholders* permitió identificar los intereses (beneficios), recursos y capacidades, experiencias, opiniones favorables y desfavorables de cada tipo de actor.
- El análisis de brechas y de factores críticos de éxito permitió elaborar estrategias y mecanismos que promuevan la incorporación de la consulta previa, basados en el diagnóstico realizado y las recomendaciones de los expertos.

- **Planteamiento de propuestas de solución**

- A partir de los resultados del análisis de brechas y factores críticos de éxito se identificaron las estrategias y sus posteriores mecanismos.
- El análisis de la información se basó en la consistencia entre el diagnóstico, la situación actual e ideal, los factores críticos de éxito y las propuestas de solución para promover e incorporar la consulta previa. En el planteamiento de las estrategias se consideraron tres elementos de Grant: objetivos, entorno, recursos y capacidades y mecanismos. Además, para seleccionar entre las varias estrategias se optó por considerar la viabilidad e idoneidad para su incorporación.

- **Validación**

- Finalmente, los resultados (es decir, las estrategias y mecanismos) debieron ser validados con el Mincul a través de entrevistas, al ser el ente rector se esperaba que su análisis considere la viabilidad institucional de su implementación. Sin embargo la propuesta final no se pudo validar debido al contexto político.

2. Tipos de análisis

2.1 Análisis de cierre de brechas

El análisis de brechas nos permite comparar el estado y desempeño real de una organización, estado o situación en un momento dado, respecto a uno o más puntos de referencia seleccionados. La importancia de este análisis es realizar primero una real identificación del estado y después establecer los reales resultados esperados (a partir del análisis de problemas), pues ello nos permitirá establecer estrategias factibles de implementar.

2.2 Análisis de factores críticos de éxito

Richard A. Caralli (2004) nos plantea una metodología sencilla y clara para identificar los factores críticos de éxito al alinear todo el conocimiento sobre la organización, con la finalidad de desarrollar procesos estructurados que permitan ejecutar acciones de dirección estratégica y optimización de recursos enfocados hacia actividades indispensables para alcanzar el éxito. Por ello, su análisis se fundamenta en opiniones de expertos en la industria y negocios y en la revisión de fuentes secundarias para obtener datos relevantes sobre los factores críticos de éxito.

Toda esta información obtenida la agrupa según las actividades principales que se llevan a cabo en la organización o las que se deberían realizar, y esta información resultante las analiza. De acuerdo a ello, por afinidad, identifica los factores críticos de éxito.

2.3 Análisis de recursos y capacidades

Considerando el análisis de los recursos y capacidades, debemos identificar y valorar los recursos y capacidades de la empresa, y evaluar su potencial para proporcionar una ventaja competitiva sostenible.

Para ello, Grant (2014) plantea las siguientes preguntas: ¿cuáles son los recursos y capacidades?, ¿cuál es la valorización de los recursos y capacidades en términos de la importancia estratégica?, ¿cuál es la valorización de los recursos y capacidades en términos de la fortaleza relativa (fortalezas y debilidades)?, ¿cómo se puede explotar las fortalezas más eficazmente?, ¿qué hacer con las debilidades más peligrosas para reducir la vulnerabilidad de la empresa o para corregirlas o para minimizar su impacto?, ¿qué hacer con las fortalezas irrelevantes?, ¿se les puede emplear con mejores resultados?, ¿puede la estrategia fortalecer los recursos y capacidades? y ¿qué actividades se pueden subcontratar?

2.4 Análisis de actores: *stakeholders* o grupos de interés

Freeman (1984) introduce la teoría de los *stakeholders* en el análisis de las organizaciones al considerar a los grupos de interés como parte de la toma de decisiones. En un inicio solo consideraba a los sujetos de los cuales depende la empresa y que pueden ayudar o perjudicarla (empleados, clientes, proveedores, agencias gubernamentales, accionistas, instituciones financieras, etc.), luego incluyó a quienes pueden intervenir, afectar o ser afectados por la consecución de las metas o el logro de los objetivos de la organización (grupos de interés público, grupos de protesta, agencias gubernamentales, asociaciones de comercio, competidores, sindicatos, clientes, accionistas, etc.).

Robert Grant (2014) nos brinda una concepción genérica donde la estrategia es el medio por el que los individuos o las organizaciones alcanzan sus objetivos; además nos dice que la estrategia representa la vinculación entre el entorno y la organización y que esta integra el aporte de los diferentes actores relacionados a los objetivos. En esa línea, plantea que en la

formulación de la estrategia se necesita integrar el aporte de los diferentes actores relacionados a la meta, «el proceso de formulación estratégica permite agrupar e integrar el conocimiento de los diferentes individuos» (Grant 2014: 41).

De esta manera, la matriz de actores o *stakeholders* nos permite recopilar, clasificar y analizar de manera sistemática la información de los actores afectados, involucrados o interesados en un proceso o proyecto. Para este caso hemos identificado seis categorías de *stakeholders* involucrados de manera directa o indirecta en el proceso de consulta previa: el ente rector (Mincul), los entes promotores actuales o posibles (las entidades promotoras Minagri, Serfor), un tercero privado afectado o posible afectado por el proceso (Junpalma), un tercero público afectado o posible afectado por el proceso (Provías Descentralizado, MEF y Ceplan), un representante indígena (los pueblos indígenas representados por la Conap) y las entidades o personas expertas en la temática IDL y expertos).

Finalmente, en el siguiente gráfico mostramos cómo los cuatro tipos de análisis para elaborar estrategias se complementan para poder realizar un análisis holístico de la consulta previa. Por un lado, el análisis de *stakeholders* o actores involucrados y el análisis de recursos y capacidades se aplican a cada actor identificado como relevante en la consulta previa, lo cual permite considerar la heterogeneidad de los actores con mayor o menos participación y las características de cada uno de ellos. Por otro lado, el análisis de brechas permite conocer la distancia entre la situación actual real y la futura esperada real y sus características, mientras los factores críticos de éxito permiten determinar aquellas variables necesarias para alcanzar el éxito en la consulta previa. Cada uno de ellos aporta preguntas para alcanzar los objetivos de la investigación.

Tabla 2. Aporte de los tipos de análisis para elaborar estrategias y mecanismos

Análisis de stakeholders	
Análisis de los actores involucrados o grupos de interés	
1. Identificación: ¿Quiénes son los <i>stakeholders</i> interno y del entorno relevantes? ¿Quiénes dependen del proceso? ¿Quiénes tienen responsabilidades actuales o futuras? ¿Quiénes pueden influir en el logro de las metas?	
2. Caracterización: ¿cuáles son sus roles o funciones y participación? ¿Expectativas, intereses, beneficios, necesidades? ¿Experiencias, opiniones, dificultades y posiciones? ¿Qué impactos positivos y negativos pueden producir en el proceso, a través de qué acciones?	
3. Categorización: ¿Cuáles son las categorías de <i>stakeholders</i> , según similitud de características?	
4. Análisis: ¿Cómo integrar el aporte de los grupos a la formulación de los objetivos y el conocimiento a su logro? ¿Cómo conseguir el apoyo de los grupos? ¿Cómo satisfacer sus intereses combinados? ¿Qué factores dirigen a la competencia? ¿Cómo mejorar la posición competitiva?	
Análisis de brechas	Factores críticos de éxito
Distancia entre la situación actual real y la futura esperada real	Variables necesarias para alcanzar el éxito
1. ¿Cuál es la situación actual, lo que es y se quiere resolver? ¿Dónde estamos?	1. Definir el alcance: seleccionar el proceso e identificar a los participantes de la investigación
2. ¿Cuál es la situación futura esperada real, lo que debería ser? ¿A dónde deberíamos llegar?	2. Recoger datos: identificar y revisar documentos, elaborar y desarrollar las entrevistas y organizar los datos recolectados
3. ¿Cuál es la brecha entre la situación actual y la esperada? ¿Cuán lejos estamos de donde queremos estar?	3. Analizar datos: desarrollar las actividades, formar grupos de interés por actividades y resumir los temas
4. ¿Cuáles son los planes y las acciones requeridas para llegar a la situación esperada? ¿Cómo llegamos?	4. Obtener FCE: resumir temas de cada grupo, obtener los FCE y clasificar y combinar los FCE
	5. Analizar los FCE: determinar criterios de comparación, desarrollar la matriz de comparación, determinar intersecciones y analizar relaciones
Análisis de recursos y capacidades	
Análisis de los actores involucrados	
1. ¿Cuáles son los recursos y capacidades de cada uno? ¿Cuál es la valorización de los recursos y capacidades como fortalezas relativas?	
2. ¿Cómo explotar las fortalezas más eficazmente? ¿Qué hacer con las debilidades para reducir la vulnerabilidad o corregir o minimizar su impacto?	
3. ¿Qué hacer con las fortalezas irrelevantes, se pueden usar con mejores resultados?	
4. ¿Puede la estrategia fortalecer los recursos y capacidades? ¿qué actividades se pueden subcontratar?	

Fuente: Elaboración propia, 2018.

2.5 Análisis de entrevistas

Los resultados de las entrevistas se analizaron e interpretaron en función a los criterios de análisis y el rol del entrevistado, se hallaron elementos comunes y diferenciados. Además se buscó evaluar la consistencia entre el diagnóstico, la situación actual, los factores de solución y las soluciones para incorporar la consulta previa.

Metodológicamente, se garantizó la validez de la información y se evitaron los sesgos al considerar un universo plural en las fuentes de información (entrevistados diferenciados tanto por los seis roles identificados y por su participación en el proceso de consulta previa como por la decisión de implementarla) e incluso por la interpretación de la información al ser realizada por un heterogéneo equipo de investigadores.

Con el fin de diseñar la herramienta de recojo de información, se identificaron los elementos principales de la investigación tales como las preguntas y los temas de investigación, los escenarios y los ítems a indagar. A partir de ellos se identificaron las variables de investigación, es decir, los principales insumos para diseñar las preguntas a ser consideradas en los instrumentos de recojo de información.

A partir de la pregunta general de investigación y de las tres preguntas específicas se desprenden los elementos de la investigación: temas de investigación, escenarios a indagar en las entrevistas e ítems a indagar en las entrevistas. A continuación, se listan los elementos de la investigación:

Tabla 3. Elementos de la investigación

Temas de Investigación	Escenarios a indagar en las entrevistas:	Ítems a indagar en las entrevistas:
Situación actual de la aplicación de la consulta previa	Situación actual de la consulta previa: <ul style="list-style-type: none"> • Decisión de incorporar la consulta previa • Incorporación en los sistemas administrativos de inversión pública y planeamiento estratégico 	Metodología para la identificación de medidas a ser consultadas con incidencia en los sistemas administrativos de inversión pública y de planeamiento estratégico
Problemas advertidos en la aplicación de la consulta previa	Situación ideal de la consulta previa	Consulta previa: conocimiento general, específico y opinión
Razones para la no incorporación de la consulta previa en la gestión de las entidades	Brechas existentes en la consulta previa	Posición respecto a la consulta previa
Beneficios de incorporar la consulta previa en la gestión pública y los planes y proyectos de inversión pública	Aspectos a considerarse para la mejora de la consulta previa	Razones del no incorporar la consulta previa
Beneficios de incorporar la consulta previa para los actores involucrados en la consulta previa		Recursos y capacidades en la consulta previa y en los actores involucrados
Recursos y capacidades de los actores involucrados en la consulta previa		Factores críticos positivos y negativos a considerar que favorecen o impiden la incorporación de la consulta previa
Factores críticos de éxito para la elaboración de estrategias que permitan incorporar la consulta previa Estrategias y mecanismos para incorporar la consulta previa en la gestión de las entidades promotoras		Aspectos a mejorar para la incorporación de la consulta previa
		Estrategias y mecanismos para incorporar la consulta previa en las entidades promotoras

Fuente: Elaboración propia, 2018.

En virtud de estos elementos se construirá la matriz de información con las preguntas de investigación, las variables y las preguntas a ser consideradas en el instrumento de recojo de información. En ella se cuida la coherencia entre estos elementos y la suficiencia de las variables y preguntas para el recojo de información con el fin de que se logre contestar a las preguntas de investigación y alcanzar los objetivos de esta. En este caso usaremos como

instrumentos de recojo de información a la guía de entrevista y la revisión documentaria. A partir de la información contenida en esta matriz se elaborarán las diferentes guías de entrevistas según el tipo de entrevistado.

3. Fuentes, instrumentos y técnicas de recolección de datos

Con el fin de realizar la investigación, se recogió información de dos fuentes: primarias y secundarias. Las fuentes primarias fueron las opiniones de todos los actores involucrados en el proceso de consulta previa y los expertos en la temática. Para ello se elaboraron y emplearon entrevistas semiestructuradas con ciertas diferencias, propias del rol que desempeñan las seis categorías de actores. Estas fuentes fueron el aspecto central de la investigación, pues son el insumo principal para plantear los resultados de la investigación.

Las fuentes secundarias estuvieron conformadas por informes, investigaciones, artículos y publicaciones acerca del proceso de consulta previa y del marco de la gestión pública vinculada a los sistemas de inversión pública y de planeamiento estratégico.

3.1 Acerca de la entrevista

Dado que en el proceso de consulta previa participan actores diferenciados según su rol, se recogió la opinión diferenciada de ellos. Ello garantizó una mirada integral y holística y a su vez evitó los sesgos propios de los actores según su posición.

El cuestionario de la entrevista estuvo integrado principalmente por preguntas abiertas que exploraron las variables cualitativas de la investigación. Al ser una entrevista semiestructurada, se pudo realizar preguntas adicionales para profundizar en explicaciones o detalles de las respuestas que enriquecieron la información obtenida.

3.2 Acerca de los entrevistados

El perfil de los entrevistados que se buscó involucrar en la investigación privilegió a los expertos en la temática, es decir, que estén o hayan estado involucrados en procesos de consulta previa en las fases de realización, diseño o implementación.

Se recogió un número diferenciado de entrevistas según la heterogeneidad de los actores en cada rol. Así, en el caso de los entes promotores se realizaron tres entrevistas (a servidores del Minagri y Serfor), una entrevista en el caso de las poblaciones indígenas, tres entrevistas a expertos en la temática (IDL y expertos en temas de pueblos indígenas y consulta previa), cuatro entrevistas a terceros públicos involucrados (MEF Invierte, MEF Inversión Privada, Ceplan y Provías Descentralizado), una entrevista a un privado involucrado (Junpalma) y una entrevista al responsable técnico (servidor del Mincul).

En la segunda parte de la investigación se buscó entrevistar a funcionarios de Mincul para validar las propuestas de estrategias y mecanismos para promover e incorporar la consulta previa en los entes promotores. No se incorporó en la validación a los entes rectores de los sistemas de inversión y planeamiento por el desconocimiento advertido en el tema de consulta previa.

Cabe señalar que las entrevistas se realizaron entre diciembre del 2017 y marzo del 2018 (ver el Anexo 2).

Capítulo IV. Análisis de resultados

Este capítulo presenta los principales hallazgos de la investigación en su fase de diagnóstico y en la fase de elaboración de las propuestas de solución, todos ellos organizados en las respuestas a las preguntas de investigación y en los resultados de los tipos de análisis para elaborar estrategias y mecanismos.

En su conjunto estos hallazgos sirvieron para elaborar las estrategias y mecanismos que promoverán y permitirán a las entidades promotoras incorporar la consulta previa en su gestión. Para ello se utilizaron los cuatro tipos de análisis antes referidos: cierre de brechas, factores críticos de éxito, recursos y capacidades y actores.

1. Problemas advertidos en la aplicación de la consulta previa

Luego de realizar las entrevistas, se identificaron los siguientes problemas que no permiten que las entidades de la administración pública incorporen a la consulta previa en su gestión:

- **Desconocimiento o conocimiento general de lo que es la consulta previa por los servidores públicos:** las entrevistas realizadas evidenciaron que los servidores públicos solo conocen de manera general qué es la consulta previa y cuáles son sus implicancias, a pesar de haber estado relacionadas laboralmente con ella. Pueden haber sido parte del equipo de una entidad promotora que ha realizado la consulta previa (como es el caso del Minagri²⁴) o haber estado relacionado con la elaboración de la medida consultada (como sucedió con Provías Descentralizado y el Proyecto Manseriche²⁵). En quienes se observó desconocimiento respecto a la consulta previa fue en los entes rectores de los sistemas de planeamiento e inversión, al confundirlo con espacios de participación o asociarla solo a temas extractivos. En el primer caso se nos dijo que «se ha visto de manera general temas de presupuesto participativo a nivel de gobierno provincial y distrital»²⁶, mientras en el

²⁴«[...] Pese a las diversas reuniones que se sostuvieron en el desarrollo de la elaboración del plan, el Minagri y ningún otro ministerio conocía que debía realizarse la consulta previa en la zona. El tema de la consulta previa al plan surge a iniciativa de la Feconau (Federación de Comunidades Nativas de Ucayali y Afluentes)». Entrevista realizada el 10 de marzo del 2018 al gerente general de Junpalma Perú.

²⁵ Según lo indicado en la entrevista realizada el 23 de marzo del 2018 por el ingeniero geógrafo Ángel Soza Espinoza (funcionario de Provías Descentralizado), la Municipalidad de Manseriche no se percató que el proyecto Mejoramiento de la Carretera Saramiriza-Borja, del distrito de Manseriche (PIP), debía pasar por consulta previa. La idea apareció por el pedido que realizó la Comunidad Nativa Sinchi Roca y sus anexos.

²⁶ Entrevista realizada el 4 de abril del 2018 al director nacional de Prospectiva y Estudios Estratégicos de Ceplan.

segundo se afirmó que «es un proceso que se realiza en espacios territoriales donde hay de alguna manera actividades económicas inmersas»²⁷.

- **Las entidades promotoras no cuentan con personal capacitado en temas de interculturalidad:** de acuerdo a lo establecido por la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural²⁸, la interculturalidad parte del reconocimiento de las diferencias culturales e implica que el Estado valore e incorpore las diferentes visiones culturales y las concepciones de bienestar y desarrollo de los diversos grupos étnico-culturales. De ahí que su aplicación en el proceso de consulta previa es de vital importancia: por las características de los actores que en ella participan.

Sin embargo, de la información recogida en las entrevistas, se observa que una de las dificultades que tuvieron los servidores que participaron en un proceso de consulta previa fue desconocer cómo hacer llegar de manera adecuada a los pueblos indígenas los contenidos de la medida a ser consultada, tomando en consideración la cultura o cosmovisión de los pueblos consultados. En este punto, el representante de IDL señaló que: «Un tema clave son las condiciones de diálogo entre los actores involucrados, pues este debe darse tomando en consideración también las características propias del pueblo indígena (idioma, cultura, etc.)».

El tema de la interculturalidad no está en la agenda de la capacitación del personal de las entidades promotoras, ni siquiera en las direcciones o unidades responsables de las medidas (que desarrollarían el proceso de consulta previa). Tampoco suele hallarse personal con una profesión vinculada al tema desde su formación en las áreas técnicas responsables de la medida.

- **Confusión de consulta previa con participación ciudadana:** conforme a lo señalado por Valdiviezo del Carpio, puede definirse a la participación ciudadana como un conjunto de mecanismos por medio de los cuales «los ciudadanos [...] pueden tomar parte de las decisiones públicas, o incidir en las mismas, buscando que dichas decisiones representen sus intereses, ya sea de ellos como particulares o como un grupo social» (Valdiviezo 2013: 9). En el Perú dichos mecanismos de participación básicamente se realizan a través de la ejecución de talleres con la población involucrada en la actividad o proyecto que se desea desarrollar (tenemos, por ejemplo, al presupuesto participativo, las audiencias de

²⁷ Entrevista realizada el 2 de abril del 2018 a Nelson Echevarría, de la Dirección de Estrategias y Políticas de Inversión Pública de la Dirección General de Inversión Pública

²⁸ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 003-2015-MC publicado en el *Diario El Peruano* el 28 de octubre del 2015.

rendiciones de cuentas, la participación en el marco de la elaboración de estudios de impacto ambiental, entre otros).

A diferencia de la consulta previa que obliga a cumplir con todos los acuerdos alcanzados como resultado del proceso a las entidades promotoras, la participación ciudadana no garantiza esta incorporación y puede resumirse a la ejecución de talleres informativos.

Bajo este contexto, las entrevistas realizadas advirtieron que en más de una ocasión los entrevistados hacían referencia a la participación ciudadana como sinónimo de la consulta previa, tal como fue el caso de Junpalma y los representantes de las entidades rectoras de los sistemas de planeamiento e inversión pública.

- **Ausencia de clara metodología sobre el desarrollo de la consulta previa:** se advirtió que más allá de lo establecido por la Ley de Consulta Previa y su Reglamento, ninguna disposición normativa brinda detalle minucioso de cómo desarrollar el referido proceso. Asimismo, se observó que el Mincul no cuenta con guías oficiales que brinden claridad respecto a la forma y los pasos en que se debe realizar la consulta previa. Por ejemplo, de la revisión de las publicaciones de la Dirección de Consulta Previa se observa que solo cuentan con una guía metodológica para la etapa de identificación de pueblos indígenas y otra para los facilitadores del proceso de consulta previa.

Dicha situación se confirma con lo señalado por Serfor en la entrevista, cuando refiere que necesitaron «un instrumento que les indique en la consulta previa efectuada al Reglamento de la Ley Forestal y Fauna Silvestre, el cómo realizar las cosas, un “hazlo así”».

- **Falta de articulación entre Mincul y los entes rectores del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y el Sistema Nacional de Inversión Pública:** ante la consulta realizada al MEF y Ceplan sobre las coordinaciones que efectúa con el Mincul como órgano responsable de promover y garantizar la implementación de la consulta previa en los planes y proyectos de inversión pública, se nos refirió que no ha existido tal acercamiento. De igual forma, la DCP también admitió que no había buscado un acercamiento con ellos.

A pesar de ello, los entes rectores de planeamiento (Ceplan) e inversión (MEF) reconocen la importancia y utilidad de la consulta previa. El representante de Ceplan²⁹ nos dijo que «es un

²⁹ Entrevista realizada el 4 de abril del 2018.

instrumento que reduce la aparición de futuras externalidades no previstas; no obstante, debido a la falta de conocimiento de los funcionarios públicos en el tema, resultaría conveniente elaborar lineamientos que precisen el tema»³⁰.

- **No se conoce con certeza qué organización u organizaciones deben ser consultadas:** ha quedado evidenciado el desconocimiento de parte de las entidades promotoras (Serfor y Minagri) de quiénes deben ser las organizaciones que deberán participar en el proceso de consulta previa, tratándose de casos en que la medida posee un alcance nacional o regional (por ejemplo, el caso de una ley o reglamento, o la aprobación de un plan multisectorial).

De este modo, de la información proporcionada por el Mincul, se ha advertido que no se cuenta con un registro de organizaciones de pueblos indígenas oficial, y que son las mismas entidades promotoras quienes tienen que decidir con qué organizaciones realizan su proceso de consulta previa. Esta situación genera incertidumbre en las entidades promotoras, puesto que desconocen a quiénes convocar.

- **Falta de claridad en la definición de roles de todos los actores involucrados en las medidas a consultar de los sistemas de planeamiento estratégico e inversión pública:** hay casos en los que para el proceso de formulación y ejecución de un proyecto de inversión pública o un plan (en especial en el caso de los planes multisectoriales) participa más de una entidad. Provías Descentralizado señaló que la formulación del Proyecto Manseriche estuvo a cargo de la municipalidad distrital y el financiamiento y ejecución estuvo a cargo de Provías. De igual modo, en el caso de las APP, además de la entidad que formula el proyecto, interviene ProInversión, tal como lo refirió la directora de Políticas de Promoción de la Inversión Privada del MEF. En el caso del Minagri y el Plan de Palma Aceitera, se refirió que las acciones del plan serían ejecutadas por más de un actor e incluso de diferentes niveles gubernamentales y del sector privado.

Al indagar quién debe ser el encargado de ejecutar la consulta previa en estas situaciones, los entrevistados señalaron a diferentes actores, incluyendo al Mincul. Esta indefinición dificulta la incorporación de la consulta previa, debido a que cada entidad asume que es otra quien debe realizar este proceso y no la considera en su gestión.

³⁰Entrevista realizada el 1 de marzo del 2018.

- **No se tiene identificado plenamente quiénes son pueblos indígenas en el Perú:** de acuerdo a lo referido por la directora de la Dirección de Políticas de Promoción de la de Inversión Privada del MEF (quien participó en la consulta previa del Proyecto Hidrovía Amazónica) y los abogados entrevistados, el Mincul no tiene una base de datos con información definitiva respecto a quiénes son considerados pueblos indígenas, lo cual genera demora en las entidades promotoras que inician un proceso de consulta previa.

Esta dificultad ha sido advertida también por algunos investigadores. Chaparro y Scurrah señalan que el Estado «no tiene mecanismos claros para identificar a los pueblos indígenas, lo cual se vio evidenciado en el primer proceso de consulta previa en el que se vio cuestionado por la demanda de una organización kichwa del Napo de ser incorporada cuando este ya se encontraba en su etapa final. Así pues, el Estado no garantiza que los pueblos indígenas afectados sean consultados y vulnera el adecuado cumplimiento de este derecho» (Chaparro y Scurrah 2014: 159). Si un determinado pueblo indígena o una organización representante presenta una demanda ante esta vulneración en sede judicial, todo el proceso de consulta previa puede ser cuestionado.

Es importante referir que el Mincul sí cuenta con una base de datos, pero es referencial; su contenido se actualiza periódicamente, tal como se indica en la página web. A pesar de sus limitaciones, Provías Descentralizado refirió, por ejemplo, que utiliza esta base de datos para mapear cuáles proyectos podrían ser sujetos a consulta previa según el ámbito geográfico.

- **No se puede tener una planificación precisa por la propia naturaleza de la consulta:** aquellos entrevistados que ya han participado en un proceso de consulta previa han referido que su realización no puede ser programada al detalle o planificada de manera exacta desde un inicio, por la naturaleza flexible de este proceso. Este principio de flexibilidad establecido en la Ley de Consulta, por la propia característica de los actores involucrados, permite que las entidades promotoras puedan adaptarse a las circunstancias de cada caso en concreto.

Entre los aspectos difíciles de planificar mencionados están la imposibilidad de calcular el tiempo exacto que tomará realizar la labor de identificación de pueblos que participarán en la consulta previa y el presupuesto total que implica la consulta previa, puesto que desde un inicio no se conoce cuántas personas participarán en el proceso, cuántos talleres se solicitarán o cuánto personal se requerirá para que se desarrolle esta labor.

Dicha situación puede generar incertidumbre en las entidades promotoras frente al costo que asumirán como encargadas del proceso de consulta previa. Por ejemplo, en el caso de Serfor, de haber planeado realizar la consulta en un año, les llevó medio año más; además, los recursos que necesitaron (cubiertos, en parte, por cooperación internacional) se usaron sin pasar por las restricciones del Sistema Nacional de Presupuesto.

- **Falta de recursos y capacidades del Mincul para brindar asistencia técnica a todas las entidades promotoras:** de lo referido por el Mincul, en la actualidad la Dirección de Consulta Previa se encuentra conformada por un equipo legal compuesto por tres abogados y un equipo social que cuenta con cuatro antropólogos y dos sociólogos. Ellos son los encargados de brindar asistencia técnica a todas las entidades promotoras del país.

Esta situación genera que el Mincul se ocupe principalmente de asistir a aquellas entidades que se encuentren por iniciar o que ya han iniciado un proceso de consulta previa, y brindar escasa asesoría o capacitación a las entidades de la administración pública antes de que se genere un caso en el que se pueda realizar la consulta previa. El Mincul también mapea aquellas posibles medidas en los diferentes entes a nivel nacional.

Se advirtió que los miembros del equipo de la Dirección de Consulta Previa del Mincul no tienen el conocimiento técnico de todas las medidas (PIP, planes, etc.) que son sometidas a consulta previa debido a la diversidad temática de las entidades públicas a las que brinda asistencia.

- **No existe una rectoría fuerte por parte del Mincul que haga que las entidades estatales realicen la consulta previa:** los investigadores y los servidores entrevistados, incluidos aquellos servidores relacionados con un proceso de consulta previa y los representantes de pueblos indígenas, manifiestan que el Mincul no tiene la fuerza suficiente ante otras entidades del sector público para que tomen en cuenta y/o implementen la consulta previa en sus decisiones. También refieren que la consulta previa no está en la agenda del Estado.

Chaparro y Scurrah señalan, refiriéndose en general a los mecanismos de participación ciudadana, que «si los funcionarios del Estado y los titulares de los proyectos extractivos perciben que [...] no es una prioridad de las autoridades políticas, no van a empeñarse para implementar a plenitud las normas y mecanismos de participación ciudadana existentes ni

promover mecanismos adicionales» (Chaparro y Scurrah 2014: 161). Consideramos que el mismo criterio se aplica a la consulta previa.

2. Razones para la no incorporación de la consulta previa en la gestión de las entidades promotoras

Considerando los problemas advertidos en la aplicación de la consulta previa, se han identificado las siguientes razones por las que las entidades promotoras no consideran o deciden no incorporar la consulta previa al momento de realizar sus funciones (se incluyen la elaboración de los planes y proyectos de inversión pública):

Tabla 4. Razones por las que no se incorpora la consulta previa en la gestión de las entidades promotoras

Desconocimiento	Las entidades promotoras conocen superficialmente la consulta previa y sus implicancias, tampoco saben cuáles son las medidas susceptibles de ser consultadas. Desconocen que un PIP o un plan también están sujetos al proceso de consulta previa, puesto que asocian la consulta con actividades extractivas o económicas. Este desconocimiento trae como consecuencia que las entidades no realicen los procesos de consulta y que los pueblos indígenas o sus organizaciones representantes interpongan demandas judiciales y/o presenten solicitudes de realización del proceso por vías administrativas, las cuales han obtenido sentencias favorables y han causado nulidades de contrato de licitaciones o la no aprobación de la medida hasta que se cumpla con realizar la consulta previa.
Prejuicios	Las entidades promotoras, al explicar los aspectos negativos de la consulta previa, manifestaron que dilata la ejecución de proyectos y por tanto desincentiva la inversión, o que se requiere un gran presupuesto para ello. No pueden justificar las afirmaciones, que quedan como ideas preconcebidas. Los prejuicios respecto a la consulta previa genera la falta de interés de parte de las entidades promotoras en considerar y/ realizar la consulta e inclusive se puede llegar a evitar realizarla como ha sucedido con el Minagri y el Plan de Palma Aceitera (pese a la resolución del Mincul, aún el Minagri no la ha realizado).
Falta de determinación del responsable de realizar la consulta previa	Se advirtió que para el caso de planes y proyectos de inversión pública, la normativa sobre consulta previa no prevé ninguna disposición sobre quién es la entidad a cargo del referido proceso. En los PIP puede darse el caso que quien diseña, ejecuta y financia sean distintos actores. En el Proyecto de Manseriche la ejecución demoró seis meses (entre que se definía a la entidad responsable de realizar la consulta previa), lo que evidencia las consecuencias negativas de la falta de determinación del responsable de la consulta.
Ausencia de lineamientos claros sobre consulta previa en las normas del ente rector, referidas a planes y proyectos	No se cuentan con lineamientos de cómo las entidades promotoras deban realizar el proceso de consulta previa, en caso adviertan medidas que afecten derechos colectivos al interior de planes y/o proyectos. En tal sentido, ante la falta de un determinado orden y criterio establecido por el ente rector para el caso de planes y proyectos, se corre el riesgo que la consulta previa sea realizada según el parecer de la entidad promotora y siguiendo criterios no oficiales, lo cual genera incertidumbre sobre el desarrollo del mismo.
Falta de lineamientos sobre consulta previa en los entes rectores de planificación e inversión	Tal como se evidencia de la información recogida en las entrevistas realizadas a funcionarios de los entes rectores de los sistemas de planificación (Ceplan) e inversión (MEF Invierte), no se cuenta con directivas que establezcan lineamientos a fin que las entidades promotoras incorporen la consulta previa dentro de la realización de sus funciones. Tampoco los funcionarios habían sabido, hasta antes de las entrevistas, que los planes y proyectos también estaban sujetos a consulta previa.

Fuente: Elaboración propia, 2018.

3. Análisis de brecha entre la situación actual e ideal

A partir de la opinión de los entrevistados y de la información secundaria, y considerando los problemas identificados antes señalados, se han detectado cuatro principales brechas entre la situación actual de la consulta previa y su situación ideal (la última es la no ocurrencia del problema):

- **Servidores públicos con limitado conocimiento de la consulta previa:** en general, quienes la conocen son quienes han participado en procesos de consulta previa: usualmente se trata de servidores de unidades o direcciones técnicas. Existe un conocimiento limitado en los servidores de las entidades promotoras, a pesar de que han participado de manera indirecta en el proceso de consulta previa. Este conocimiento es menor en los servidores de las unidades o direcciones de planificación y presupuesto o de asesoría jurídica; precisamente se trata de quienes participan de la identificación de las medidas susceptibles de recibir la consulta previa y de la toma de decisiones en lo referente a aplicar o no la consulta previa.
- **Ausencia de metodologías sobre el desarrollo de la consulta previa:** se ha encontrado que desde el Mincul se han publicado dos guías metodológicas: una concerniente a la facilitación de procesos de consulta previa y la otra sobre la identificación de pueblos indígenas. Sin embargo, de acuerdo a los entrevistados, estas guías no contienen todos los aspectos metodológicos necesarios para desarrollar un proceso de consulta previa. Sobre todo resaltan la dificultad para manejar los temas técnicos de identificación de medidas y consulta previa, así como los temas transversales de diálogo informado e intercultural. La asistencia técnica del ente rector que debería suplir esta debilidad es muy puntual y no es suficiente porque no suele brindar acompañamiento a lo largo de todo el proceso.
- **Limitado personal sensible y capacitado en los temas de interculturalidad:** las instituciones que desarrollaron procesos de consulta previa son capacitadas en temas de interculturalidad, una vez iniciado el proceso de consulta. De otro lado, las entidades promotoras que aún no realizan el proceso de consulta, carecen de capacitaciones previas en la temática de consulta e interculturalidad. Cabe señalar que, de darse, las capacitaciones se brindan al personal técnico que domina el contenido de la medida; no se involucra al personal de otras áreas o especialidades para desarrollar la consulta previa, tales como las unidades de corte social o de conflictos (que podrían conocer de la temática).

- **Limitados recursos y capacidades en el Mincul para ejercer sus funciones:** la Dirección de Consulta Previa cuenta con nueve profesionales: tres abogados, cuatro antropólogos y dos sociólogos para brindar asistencia técnica a todas las entidades promotoras de nivel nacional. Además, dada la diversidad de medidas, no se cuenta con conocimientos técnicos respecto a todos los temas de las medidas consultadas, incluyendo los planes y proyectos de inversión pública. El número de personal insuficiente se expresa no solo al momento de priorizar las asistencias técnicas que se brindan, sino en la forma que estas adoptan, puesto principalmente asisten a las entidades que se encuentran por iniciar o que ya han iniciado procesos de consulta previa y es escasa la asesoría o capacitación a entidades que aún no han identificado medidas.

4. Beneficios de incorporar la consulta previa en la gestión de las entidades promotoras

A partir de la opinión de los entrevistados se identificaron ocho beneficios de incorporar la consulta previa en la gestión de las entidades promotoras, entre las cuales se incluyen los beneficios para los actores involucrados:

- **La legitimidad y estabilidad en las decisiones del Estado:** los entrevistados, incluidos los pueblos indígenas, coinciden en señalar como un beneficio de realizar la consulta previa el que se obtenga la licencia social y la legitimidad para las medidas a ser consultadas, así como la estabilidad en torno a las decisiones del Estado. Esta última se obtiene con la firma de los acuerdos a los que llegaron el Estado y las organizaciones indígenas; en ella se comprometen a no cambiar de posición frente a las medidas, lo que significa que no tendrían posiciones contrarias al desarrollo e implementación de la medida.
- **La licencia social y viabilidad de los proyectos:** la viabilidad social de los proyectos fue otro beneficio de la consulta previa mencionado sobre todo por quienes están ligados a los proyectos de inversión. Entendiendo que en el proceso de consulta previa se ha informado y dialogado con la población indígena, se han recogido sus comentarios, aportes y alternativas a las acciones o partes de la medida que pueden afectar los derechos colectivos; asimismo, se ha llegado a la firma de los acuerdos. Por esta razón se espera que la población involucrada otorgue licencia al proyecto, dada su participación en todo el proceso y el compromiso de los acuerdos.
- **El análisis de los riesgos y escenarios de la medida:** de manera similar al beneficio previo, aunque esta vez enfocado en la oportunidad de la entidad promotora, se resaltan sus

momentos de informar, dialogar, retroalimentar, analizar las alternativas propuestas y acordar con la población indígena. Durante todo este proceso, la entidad promotora puede realizar el análisis del riesgo de la medida sea plan, proyecto u otra, analizando los posibles escenarios que podrían darse ante una u otra acción de los actores involucrados. Con esta información, puede diseñar acciones para impedir los escenarios negativos o indiferentes para la medida y promover los escenarios positivos.

- **Constituir un canal para que el Estado informe y recoja impresiones de sus acciones conociendo la realidad indígena:** la realización de la consulta previa por la entidad promotora puede significar que este proceso sea uno de los medios para posibilitar que el Estado informe de sus acciones a los actores involucrados y recoja sus impresiones conociendo de cerca la realidad (especialmente la indígena). Este canal sería la oportunidad para que la entidad promotora evalúe su accionar y considere esta información para futuras intervenciones. De este modo, también se contribuirá a que la población indígena vea que el Estado ha tomado en cuenta sus opiniones, demandas, necesidades y disconformidades (dada la ausencia de otros medios que hagan posible esto). A partir del análisis de una medida puntual, se aprovecha la oportunidad para dialogar de temas más amplios.
- **Establecimiento, implementación y seguimiento de los acuerdos producto de la consulta previa:** como se ha visto previamente, el acuerdo es el resultado primordial del proceso de consulta previa, puesto que materializa el diálogo y el compromiso de las partes. En la práctica se constituye en la manifestación pública por cumplir compromisos respecto a la medida y a las varias responsabilidades de la entidad promotora. Un segundo aspecto es lo que le sigue a la firma de acuerdos, la implementación y el seguimiento: aspectos incluso más importantes. De allí la necesidad de que los acuerdos se visualicen en acciones concretas y realistas de alcanzar, para no caer en promesas de difícil cumplimiento. A su vez, es necesario que a las acciones les correspondan metas e indicadores claros, medibles, y realistas, con lo que se facilitaría su implementación y seguimiento por parte del ente promotor y del ente rector de la consulta previa. Este beneficio sería compartido por la entidad promotora y la población indígena.
- **Seguridad en la implementación de los proyectos y planes tal como se elaboraron:** un beneficio para los sistemas administrativos de planificación e inversión es aquel donde el proceso de consulta previa garantiza que una vez que se ha aprobado y consensado la

medida, este se implementa sin peligro de sufrir cambios (temor constante para el sector público en general).

- **Consideración e inserción de los pueblos indígenas en la gestión pública:** un beneficio señalado tanto por la organización indígena como por el sector público es la inserción de los pueblos indígenas en la gestión pública, es decir, que el Estado los considere ya no solo como sujeto pasivo de políticas públicas sino como contraparte de su implementación. Primero se les considera, se hacen políticas dirigidas a ellos respetando sus características culturales y geográficas; luego se les toma en cuenta en el diseño y la implementación de las políticas como sujetos de información y de aprobación; finalmente, se vuelven colaboradores activos del sector público. Gracias a su compromiso y empoderamiento, en esta etapa los pueblos indígenas pueden entablar un diálogo y discusión pública con el Gobierno, además de ejercer la vigilancia y solicitar que se les rinda cuentas. De esta manera, el proceso de consulta previa es parte de esta nueva concepción de la gobernanza pública.
- **Empoderar al Mincul en sus funciones y competencias:** un beneficio directo para el Mincul e indirecto para la población indígena es el empoderamiento del Mincul y de sus temas. Este proceso de empoderamiento se da en paralelo a la implementación de la consulta previa. De estar la consulta previa en la agenda pública, su ente rector será más solicitado por las instituciones del sector público. Para atender la demanda de asistencia técnica y acompañamiento de consultas previas sería necesario contar con mayores recursos e incluso se necesitaría ampliar las acciones de la Dirección de Consulta Previa, como son las campañas informativas, de sensibilización, de capacitación y asistencia técnica, de acompañamiento a los procesos de consulta previa y las diferentes medidas de consulta previa.

5. Factores críticos de éxito para la elaboración de estrategias y mecanismos que promuevan y permitan incorporar la consulta previa en la gestión de las entidades promotoras

A partir de la información recolectada y considerando las razones para la no incorporación de la consulta previa, se han identificado los factores críticos de éxito que pueden garantizar que las entidades promotoras incorporen la consulta previa en su gestión.

- **Reglas claras que precisen cómo debe desarrollarse el proceso de consulta previa:** a fin de promover que las entidades promotoras incorporen la consulta previa dentro de sus funciones, se considera fundamental que el Mincul, como ente rector, establezca reglas claras, directrices, que definan cómo se desarrollará el referido proceso. Nos referimos a aspectos como la oportunidad de realizar la consulta, la identificación del ente responsable (promotor) de llevarla a cabo en los casos en que participen más de una entidad, el detalle de las actividades que la comprenden, la actuación de los actores involucrados, etc. Estas reglas resultan esenciales a fin de asegurar que las entidades promotoras conozcan cómo se incorporará la consulta dentro de sus funciones y de este modo hacer que se cumpla el objetivo del proceso.

Es de destacar que estas reglas no solo deben establecerse, sino que además tienen que ser diseñadas de manera detallada y ser de fácil comprensión, pues ello facilitará que las entidades promotoras incorporen de manera adecuada la consulta previa dentro de sus funciones. Cabe agregar que la importancia del establecimiento de reglas consiste en reducir la probabilidad de aparición de posibles cuestionamientos en el desarrollo del proceso de consulta.

- **Contar con presupuesto:** sin la disponibilidad de recursos económicos las entidades promotoras no podrían incorporar la consulta previa dentro de sus funciones. Por ejemplo, se requerirá presupuesto para los talleres de capacitación, la elaboración de guías metodológicas, la implementación de una directiva que establezca lineamientos de la consulta previa, las campañas de difusión en temas de interculturalidad, etc.

Si bien de acuerdo a lo indicado por diversos entrevistados de la investigación, «el presupuesto en la mayoría de casos no es una limitante para la realización del proceso de consulta previa», ello no deja de ser clave para la ejecución de la consulta previa.

- **Capacidades desarrolladas:** los conocimientos y habilidades con los que deberá contar el personal de las entidades promotoras a cargo del proceso de consulta previa juegan un papel determinante para su incorporación en las funciones de planificación e inversión, en la medida en que son estos los que aseguran que el proceso se realice conforme a lo establecido en la normativa vigente, usando eficientemente los recursos asignados y en el tiempo oportuno, logrando que se alcancen los objetivos que pretende cumplir la consulta.

Considerar a las capacidades como un factor crítico de éxito del proceso de consulta previa favorece su calidad y credibilidad evitando que cada entidad promotora lleve a cabo el proceso según su propio criterio o intereses particulares.

- **Ente rector fuerte:** la asignación de liderazgo de un determinado aspecto, sea por las funciones que realiza o porque a través de este se busca impulsar el desarrollo de una política, ocurre generalmente porque el Estado busca articular dicho aspecto en todos sus ámbitos y con todas sus entidades vinculadas. La articulación incluye la capacidad de convocatoria y de seguimiento, de modo que se favorece alcanzar la finalidad.

Si bien la Ley y el Reglamento señalan al Viceministerio de Interculturalidad del Mincul como el órgano técnico especializado en materia indígena del Poder Ejecutivo, entendiéndose que es el ente rector, esta disposición no es suficiente para empoderar a dicho ministerio en temas de consulta previa. En la realidad se observó que, por ejemplo, las entidades promotoras no incorporan la consulta dentro de sus funciones de planificación e inversión, debido a que no existe una adecuada asesoría por parte del ente rector, su participación es mínima para la demanda que se tiene y es percibido como una entidad débil y de poca influencia.

Por ello, estimamos conveniente incluirlo como un factor crítico de éxito, pues de la fortaleza que se le asigne a este ente rector dependerá la adecuada incorporación del proceso de consulta previa por parte de las entidades promotoras. Además de ser responsable de brindar asesoría técnica-normativa, el Mincul deberá asumir con mayor protagonismo la promoción de temas relacionados al ámbito de consulta previa, tales como dictar lineamientos y procedimientos claros sobre el proceso, mantener una coordinación más activa con las entidades promotoras, etc., cumpliéndose de este modo el objetivo para el cual este proceso ha sido creado por el Estado³¹.

³¹ De acuerdo con la Ley de Consulta Previa el objetivo del proceso de consulta es *“Alcanzar acuerdos entre el Estado y los pueblos indígenas respecto a la medida que les afecten directamente”*.

- **Aseguramiento del cumplimiento de acuerdos y credibilidad en el proceso de consulta previa:** asegurar que los acuerdos que se adopten en el marco de un proceso de consulta previa se materialicen es de gran importancia para lograr el éxito. Además que de ello dependerá la confianza en la consulta previa para los actores involucrados (entidades promotoras, sociedad civil, pueblos indígenas, etc.).

Sin el cumplimiento de acuerdos, la consulta previa podría convertirse en una fuente generadora de conflictos, pues las entidades promotoras responsables de incorporarla se encontrarían más propensas a recibir el rechazo de la participación de los pueblos indígenas, cuestionándose fácilmente su finalidad, si es que los acuerdos adoptados no se cumplen. Finalmente, se generaría que la incorporación de la consulta previa no se dé o que en el mejor de los casos esta sea aún más difícil de implementarse.

Cabe agregar que, a fin de colaborar con el cumplimiento de este factor crítico de éxito, es indispensable la asignación de presupuesto a los sectores y la implementación de herramientas tales como el seguimiento y monitoreo, pues sin estos la realización de los acuerdos sería casi imposible. Tampoco podría conocerse el avance, lo cual generaría incertidumbre y demora en el cierre del proceso de consulta. Por ello es necesario incluir indicadores observables, medibles y sobre todo realistas. En síntesis, es importante desarrollar un sistema de seguimiento y monitoreo de los compromisos de los acuerdos a cargo del Mincul para prever situaciones conflictivas.

Capítulo V. Propuesta de estrategias y mecanismos para promover e incorporar la consulta previa en la gestión de las entidades promotoras

Las estrategias y mecanismos que se proponen a continuación buscan promover y permitir a los entes promotores el incorporar la consulta previa en su gestión. Se han elaborado considerando los resultados de los cuatro tipos de análisis ya vistos (análisis de cierre de brechas, factores críticos de éxito, recursos y capacidades, y actores). Por otro lado, también se han tomado en cuenta las respuestas a las preguntas de investigación y hallazgos relacionados a ellas como los problemas advertidos en la aplicación de la consulta previa, las razones para la no incorporación de la consulta, los beneficios de incorporar la consulta en la gestión, las brechas entre la situación actual e ideal de la consulta y los factores críticos de éxito para elaborar las estrategias y mecanismos que promuevan y permitan la incorporación de la consulta previa en la gestión de las entidades promotoras.

Un aspecto central considerado para elaborar las estrategias han sido los cuatro elementos básicos señalados por Grant y la forma como se les ha incorporado es la siguiente: un objetivo claro, sencillo y coherente (promover e incorporar la consulta previa en las funciones que realizan las entidades promotoras); conocer el entorno (se recogió información de los *stakeholders* del proceso, considerando los sistemas administrativos de planificación e inversión en los que podría aplicarse la consulta); valorar los recursos y capacidades (se indagó por los recursos y capacidades existentes y ausentes de los actores involucrados en la consulta para implementarla) y la factibilidad de las estrategias y mecanismos (una primera versión de las estrategias fue validada con una funcionaria de la Dirección de Consulta Previa; sin embargo, debido a cambios de gestión en dicha dirección, no se concretó una segunda reunión en la que se validaría la versión final de las estrategias).

Cabe señalar que en un inicio se identificaron varias estrategias y mecanismos para promover e incorporar la consulta previa en la gestión de las entidades promotoras. Para la selección de las más idóneas se optó por dos filtros: el primero del ente rector (la Dirección de Consulta Previa) y el segundo filtro estuvo conformado por el mismo equipo de investigadores. El criterio central usado ha sido el análisis de la viabilidad de su implementación, entendiéndose por ella a la posibilidad que tiene para ser ejecutada y operada de tal manera que cumpla con su objetivo. En nuestro caso nos centramos en la viabilidad institucional, por lo que se evalúa la capacidad de la institución para incorporar y ejecutar sostenida y sosteniblemente las estrategias y mecanismos propuestos. Entre ellos está la independencia de decisiones como Dirección de Consulta Previa

o Ministerio de Cultura, y la posibilidad de implementar sin mayores recursos de los que ya dispone.

Hemos dividido las estrategias y mecanismos propuestos en dos tipos: aquellos que buscan facilitar la incorporación de la consulta previa en la gestión pública desde el Mincul y las que buscan promover la incorporación de la consulta previa en la gestión de las entidades públicas a través de medidas generales. Las primeras tienen como eje central la implementación de mecanismos transversales a la gestión pública, pero se enfocan en la consulta previa y en una implementación por la Dirección de Consulta Previa. Las segundas serán estrategias más generales que considerarán a todo el sector público e inclusive a la sociedad civil, y se aconseja su implementación por la Presidencia del Consejo de Ministros debido a sus objetivos y público objetivo.

Tabla 5. Estrategias y mecanismos para facilitar la incorporación de la consulta previa en la Gestión Pública desde el Mincul

Objetivo	Estrategias	Mecanismos y acciones
Problema 1: Falta de recursos y capacidades en el Mincul para ejercer sus funciones		
Ejecutar eficientemente las funciones maximizando el uso de los recursos y capacidades de la Dirección de Consulta Previa (DCP) del Mincul	Reorganizar la estrategia para la asistencia técnica de la DCP del Mincul	<p>Establecer un equipo especializado en las entidades promotoras para la identificación de medidas susceptibles de ser consultados: brindar asistencia técnica a las entidades promotoras a fin que identifiquen las medidas que podrían ser consultadas, antes de encontrarse frente a un proceso de consulta previa; se recomienda que nombren un equipo estable al cual se formará en la materia. Ello proporcionará información para planificar los próximos procesos de consulta tanto a la entidad promotora como al equipo del Mincul, así como facilitará coordinar las acciones con un responsable.</p>
		<p>Asignar en la DCP un especialista para cada ministerio: designar a un responsable de brindar asistencia técnica sobre consulta previa a cada ministerio, con el fin de que este pueda especializarse en las temáticas abordadas por cada sector del poder ejecutivo. De ser necesario, el especialista contará con el apoyo del resto del equipo de la DCP.</p>
	Involucrar a las direcciones desconcentradas de cultura en la asistencia técnica, para la incorporación de la consulta previa en los gobiernos regionales y locales	<p>Elaborar un plan de capacitación del personal de la DDC: elaborar el plan para capacitar al personal de la DDC en consulta previa y en cómo brindar asistencia técnica para la identificación de medidas con incidencia en los proyectos de inversión pública y planes de los gobiernos regionales y locales. Con el fin de promover que las DDC incorporen entre sus funciones el brindar asistencia técnica en consulta previa, se buscará el apoyo del Viceministerio de Interculturalidad.</p>
	Realizar un seguimiento adecuado a los procesos de consulta previa y al cumplimiento de sus compromisos	<p>Establecer un cronograma de asistencia técnica con los distintos gobiernos regionales y gobiernos locales: elaborar un plan y cronograma de asistencia técnica a los gobiernos regionales y locales, a implementarse por las DDC en función a la demanda, a las medidas susceptibles de consulta previa identificadas y los recursos de las DDC. La DCP acompañará virtual y presencialmente, según necesidad y disponibilidad.</p> <p>Generar un sistema de monitoreo y seguimiento a los procesos de consulta previa: diseñar un sistema de seguimiento y monitoreo que ayude a acompañar los procesos y tomar decisiones, el cual debe considerar las características propias de los procesos de consulta previa. Ello incluye diseñar indicadores claros, medibles, y realistas a las etapas y actividades de la consulta, y también al cumplimiento de los procesos y resultados de estos. El actual seguimiento a los procesos de consulta previa por parte del Mincul es limitado, se guía solo por el cumplimiento de etapas y no por resultados.</p>

		<p>Generar un sistema de seguimiento al cumplimiento de los compromisos de consulta previa: elaborar un formato para la elaboración de acuerdos, donde se pueda promover que los acuerdos cumplan con las condiciones de ser concreto, entendible, medible, alcanzable y estar bajo la responsabilidad del ente promotor y de las organizaciones indígenas. De manera que los acuerdos sin dejar de ser propios a cada proceso, conserven una homogeneidad de criterios y no caigan en promesas de difícil cumplimiento. A cada acuerdo le corresponde un indicador y una meta, estos deben considerar los mismos criterios de los acuerdos y facilitar su implementación y seguimiento por la DCP, la entidad promotora y la población indígena. La importancia de este sistema se debe a que más importante que el acuerdo mismo es su implementación, pues materializa el diálogo y el compromiso de las partes. Se constituyen en la manifestación pública de haber cumplido compromisos no solo respecto a la medida sino en torno a las responsabilidades de la entidad promotora.</p>
Problema 2: Falta de orden en las organizaciones de representación indígena		
Acceder a organizaciones representantes oficiales de los pueblos indígenas a nivel nacional y regional	Implementar un registro oficial de organizaciones indígenas a nivel nacional y regional	<p>Implementar un registro oficial de organizaciones indígenas a nivel nacional y regional: elaborar un listado oficial de las organizaciones representantes de los pueblos indígenas a nivel nacional y regional, el cual estará a cargo del Mincul como órgano técnico especializado en materia indígena. Para ello se adaptará la metodología del registro de intérpretes y traductores del Mincul, que establece los criterios que deben cumplir las organizaciones representantes de pueblos indígenas a nivel nacional y regional. Esta actividad se deberá coordinar y contar con el apoyo de las organizaciones indígenas.</p> <p>Aprobar mediante decreto supremo un registro oficial de organizaciones indígenas: gestionar la aprobación del decreto supremo en el cual se establezca de manera oficial un registro de organizaciones indígenas. Este listado puede dar predictibilidad sobre quiénes serán los actores que participen en la consulta previa en los casos de medidas de alcance regional y nacional. También ayudará a reducir los temores respecto a que no se cuestione en un futuro el desarrollo del proceso de consulta previa debido a la no participación de todos los involucrados.</p>

Problema 3: Falta de identificación de quiénes son pueblos indígenas en el Perú

<p>Acceder a la totalidad de los pueblos indígenas identificados por el Mincul</p>	<p>Identificar a los pueblos indígenas como parte de una tarea del Mincul y socializar la información entre los entes promotores</p>	<p>Formular un plan para la identificación de pueblos indígenas en el territorio nacional: si bien la Ley de Consulta establece que la identificación de pueblos es una etapa que corresponde a la entidad promotora, ello no inhabilita a que el Mincul como órgano técnico especializado en materia indígena realice un plan para identificar a los pueblos indígenas en un mediano o largo plazo, sin que necesariamente se requiera estar inmerso en un proceso de consulta previa. Se coordinará la participación de organizaciones indígenas y otros actores en la acción.</p>
		<p>Formulación de un PIP para la labor de identificación de pueblos indígenas: la identificación requerirá la inversión de recursos humanos y recursos materiales, se sugiere que el Mincul formule un proyecto de inversión pública para realizar esta identificación.</p>
		<p>Búsqueda de financiamiento nacional e internacional: además de buscar el financiamiento del MEF, se optará por buscar el apoyo de organismos internacionales como el Banco Interamericano del Desarrollo. Esta viene promoviendo acciones a favor de las poblaciones indígenas, tal como se aprecia en sus documentos <i>Política Operativa sobre Pueblos Indígenas</i> y <i>Estrategia para Desarrollo Indígena</i>. Este último tiene la línea de acción de visibilizar los pueblos indígenas y su especificidad.</p>
		<p>Buscar cooperación de las instituciones privadas: del mismo modo, consideramos que la identificación de pueblos indígenas también es de interés de la empresa privada, en especial de aquellas dedicadas a las actividades extractivas. Se optaría por analizar la viabilidad de suscribir convenios, por los que el Mincul podría recibir donaciones de estas empresas.</p>
		<p>Contar y difundir la base de datos oficial de los pueblos indígenas existentes en todo el país: actualmente, el Mincul cuenta con una base de datos de pueblos indígenas; sin embargo, su contenido es referencial. La identificación de los pueblos indígenas alimentará la base de datos. Se difundirá la actualización de la base de datos mediante oficios a las instituciones públicas de los tres niveles de gobierno.</p>

Problema 4: Falta de recursos y capacidades de los indígenas para participar en condiciones equitativas

<p>Facilitar condiciones equitativas para el diálogo intercultural de la consulta previa por los pueblos indígenas</p>	<p>Facilitar condiciones equitativas para la participación de las poblaciones indígenas en la consulta previa</p>	<p>Formar y certificar asesores técnicos con diálogo intercultural: establecer una serie de criterios que los asesores técnicos deben cumplir para ser certificados como tal, debido a que las organizaciones indígenas señalan como una debilidad el no contar con apoyo técnico para participar en equidad de condiciones en los procesos de consulta previa. Es necesario formar y certificar a quienes puedan guiar y facilitar el diálogo y la realización de la consulta previa, y aún más puedan acompañar y asesorar a las poblaciones indígenas. Se busca garantizar su capacidad técnica e imparcialidad y certificar a través de exámenes y/o cursos que el Mincul organizará (estos serán presenciales e incluirán la aplicación de los criterios identificados).</p> <p>Elaborar un registro oficial de asesores técnicos con diálogo intercultural: esta actividad tiene como propósito que ambas partes dominen las especificaciones del diálogo, para ello se debe oficializar desde el Mincul un registro de asesores técnicos para el acompañamiento en la realización de la consulta previa. De esta manera se busca asegurar un correcto acompañamiento a las poblaciones indígenas, garantizando la imparcialidad de los asesores, tomando en cuenta que en algunas ocasiones las poblaciones indígenas sienten que el Mincul, al ser parte del Estado, no brinda este apoyo. Además se reduciría la desconfianza de parte de las entidades promotoras en cuanto a que las organizaciones que brindan asesoría buscan un interés económico con la consulta previa.</p> <p>Búsqueda de financiamiento para el apoyo de los asesores técnicos: el financiamiento del apoyo de los asesores técnicos dependerá de las instituciones interesadas. Para el representante indígena existe el Fondo de Desarrollo Indígena, desde donde se puede obtener recursos para costear el apoyo de los asesores. Este fondo aún no opera.</p>
--	---	--

Problema 5: El Mincul es una entidad débil frente a otros sectores y no tiene relevancia en la agenda pública		
Empoderar el rol del Ministerio de Cultura y la consulta previa en la agenda pública	Generar obligaciones en el Estado para incorporar el enfoque intercultural e indígena y cumplir con la Ley de Consulta Previa, valorándolos y reconociéndolos	<p>Generar una obligación en el Estado de incorporar el enfoque intercultural y la temática indígena en las acciones del Estado: impulsar la incorporación del tema indígena y la transversalización del enfoque intercultural en el sector público a través de la inserción de metas directamente relacionadas a la población indígena; asimismo, considerar el enfoque intercultural en el diseño y planificación de sus acciones. El impulso y el seguimiento a la realización de las acciones y el cumplimiento de las metas lo debe realizar la PCM. Esta obligación deberá ir acompañada de un mayor presupuesto para la temática intercultural-indígena; de no haber, se puede optar por brindar incentivos a las innovaciones en la temática (al menos durante los primeros cinco años).</p>
		<p>Generar un mecanismo de incentivos para la incorporación y cumplimiento del enfoque intercultural y la temática indígena en las acciones del Estado: implementar un mecanismo por el cual se incentive a las entidades del Estado a incorporar el enfoque intercultural y la temática indígena en sus acciones, para lo cual contará con el asesoramiento del Mincul. Un primer incentivo será a que los incorpore en sus instrumentos de planificación (planes operativos anuales y planes estratégicos institucionales) en sus servicios directos al público (o beneficiario) o en las acciones de sus programas y proyectos. Un segundo incentivo será al cumplimiento de estas incorporaciones a través de las metas establecidas. El incentivo se les transferirá luego de cumplir las metas. El responsable del incentivo debe ser el Mincul, en tanto es el ente rector en la materia indígena e intercultural, que además puede hacer seguimiento al cumplimiento de los compromisos.</p>
		<p>Modificar la Ley de Consulta Previa y el Reglamento de Organización y Funciones del Mincul: es necesario mejorar la normativa para que precise de manera clara que el Viceministerio de Interculturalidad del Mincul es el ente rector en la consulta previa y es quien debe asegurar su cumplimiento al realizar el seguimiento a la consulta previa y a la identificación de las medidas susceptibles de recibir consulta previa.</p>
		<p>Buscar el apoyo desde la cooperación internacional: establecer como condición de contratos de préstamos de agencias financieras internacionales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, entre otros) el requisito de cumplir con el análisis de si corresponde o no realizar consulta previa en las intervenciones (sean proyectos de inversión pública, planes estratégicos u otras acciones). Este requisito luego se ampliaría a todas las intervenciones del ente ejecutor de la intervención financiada.</p>

	<p>Gestionar un mayor presupuesto para la Dirección de Consulta Previa del Mincul</p>	<p>Asignar un mayor presupuesto a la Dirección de Consulta Previa del Mincul: a la par de promover en el MEF que se otorgue un mayor presupuesto a la consulta previa, se le solicitará que se incorpore la función de «Interculturalidad o Indígena» en la estructura del presupuesto del Mincul, y que entre las actividades o acciones se puedan considerar como meta el número de asistencia técnica brindadas en el tema de consulta previa. Con ello se visualizará la carga en recursos presupuestales que requiere cumplir con las metas de la DCP, justificando el aumento del presupuesto. El sustento del incremento del presupuesto se basará en una correcta y realista planificación de compromisos de asistencia técnica y acompañamiento a entes promotores a nivel nacional confirmados, así como a potenciales entes promotores de consulta previa.</p>
<p>Problema 6: Desconocimiento de la consulta previa por los sistemas de planeamiento e inversiones</p>		
<p>Implementar un proceso claro de consulta previa en los sistemas de planeamiento e inversiones</p>	<p>Estructurar el proceso de consulta previa en los sistemas de planeamiento e inversiones</p>	<p>Definir cuándo y cómo se desarrollará la consulta previa en proyectos de inversión y planes estratégicos: existe consenso en que se aplique la consulta previa en los planes y proyectos que lo ameriten, sin embargo, no sucede lo mismo cuando se trata de determinar cuál es el momento oportuno para realizarla. Para los encargados de Invierte.pe, la consulta deberá realizarse en el momento de identificar las brechas de los servicios públicos e identificar las ideas de proyectos que se generen con la participación de los pueblos indígenas. Se plantea que la participación se reduzca a la elección de qué proyectos podrían recibir y que la medida final no sea el expediente final del proyecto. En el caso de la OPI del Minagri, se considera que el momento es al realizar el diagnóstico de los proyectos mediante el análisis de involucrados al desarrollar el perfil. En el caso de MEF Inversión Privada, se plantea que la consulta previa se haga en la evaluación de riesgo social en la etapa de formulación, decidiendo si amerita o no realizar la consulta previa al proyecto APP. Ceplan propone analizar las externalidades en todo momento que sea necesario, es decir, no solo en el diseño sino en la formulación de los expedientes finales e incluso en la implementación y operación. Todas las posiciones son diferenciadas y no todas consideran todos los elementos establecidos por las normativas de la consulta. Es necesario que ambos entes rectores junto al Mincul analicen y decidan cuándo y cómo desarrollar la consulta previa en los proyectos y planes para respetar las características propias de la consulta en armonía con la búsqueda de eficiencia del sector público.</p> <p>Proponer la creación de mesas de trabajo entre el Mincul, MEF y Ceplan: a fin de definir lineamientos sobre la incorporación de la consulta previa en las actividades de planificación e inversión de las entidades promotoras se trabajará en mesas de trabajo con participación de especialistas en la materia.</p>

Problema 7: Falta de claridad en la definición de roles de todos los actores involucrados en la medida a consultar y en la metodología de la consulta previa para el caso de planes y proyectos de inversión pública		
Facilitar la incorporación del proceso de consulta en las medidas de planes y proyectos	Elaborar y difundir la metodología de cómo los entes promotores deben incorporar el proceso de consulta previa en los casos de planes y proyectos	Elaborar los roles y funciones de la entidad responsable y de todos los actores involucrados en cada fase y etapa del desarrollo del proceso de consulta previa: a partir de un análisis del proceso de consulta previa, considerando un flujograma, se podrá determinar la secuencia de las acciones, así como qué entidades y con qué responsabilidades intervienen. Los roles y funciones se habrán determinado con la participación del Ceplan y MEF dado que son los entes rectores en planes y proyectos.
		Elaborar una metodología de cómo los entes promotores deben incorporar el proceso de consulta previa en los casos de planes y proyectos: se propondrá la metodología a seguirse para la consulta previa en las medidas de planes y proyectos.
		Capacitar a las entidades promotoras en la aplicación de la metodología de consulta previa: dado que existirán diferencias metodológicas en los procesos de consulta previa según el tipo de medidas, se desarrollarán capacitaciones generales en consulta previa y capacitaciones específicas a cada tipo de medida incidiendo en los planes y proyectos. También se incidirá en la capacitación a quienes usualmente participan de la toma de decisión de si se implementa la consulta previa, como son las direcciones o unidades de planificación y presupuesto y las de asesoría jurídica.
		Promover la definición de responsables en las entidades promotoras: la responsabilidad de llevar a cabo el proceso de consulta previa es la entidad promotora, y al interior de ella es usualmente el responsable de implementar la medida. Dado que en una misma entidad pueden haber varias medidas susceptibles de consulta, sea para garantizar un aprendizaje organizacional o sea para facilitar las coordinaciones del promotor con las organizaciones indígenas y el Mincul, se recomienda que exista un responsable único de la consulta previa por entidad. Se buscará que desde la PCM se le pida a cada entidad que defina al responsable y se incorpore sus funciones en el ROF de las entidades. Esto facilitará las comunicaciones y las actividades de capacitación respecto a la temática. De igual manera se buscará que se definan el rol de las direcciones o unidades de apoyo como son planificación y presupuesto y asesoría jurídica, en tanto usualmente son quienes participan de la toma de decisión de si se implementa la consulta previa.

Fuente: Elaboración propia, 2018.

Tabla 6. Estrategias y mecanismos para promover la incorporación de la consulta previa en las entidades públicas a través de medidas generales

Objetivo	Estrategias	Mecanismos y acciones
Problema 1: Desconocimiento de la consulta previa		
<p>Contar con servidores públicos capacitados en interculturalidad y consulta previa</p>	<p>Programa de capacitación (diplomado) en Gestión Pública e Interculturalidad para el sector público en general</p>	<p>Implementar un programa de capacitación (diplomado) en Gestión Pública e Interculturalidad: establecer alianzas con universidades para brindar un programa de capacitación presencial que otorgue el título de diplomado en Gestión Pública e Interculturalidad. Los primeros cursos introducirán al enfoque intercultural en la gestión pública. Con ello se busca que desde su diseño a la implementación, las políticas públicas respondan a las características, necesidades y demanda de la población indígena. El programa también incluirá temas de derechos colectivos y consulta previa. El costo será asumido por el Mincul y se incidirá en que participen las áreas de planificación, presupuesto, asesoría jurídica y relaciones sociales/conflictos, debido a que usualmente participan de la toma de decisiones respecto a la aplicación de la consulta.</p>
	<p>Pasantías a las experiencias exitosas en procesos de consulta previa, para los posibles entes promotores</p>	<p>Implementar pasantías a las experiencias exitosas en procesos de consulta previa: se incluirán en el diplomado y en la asistencia técnica, se considerará a los participantes con mejores calificaciones, quienes estén más próximos a desarrollar la consulta previa y la homogeneidad en el tipo de medida a consultar. Los costos serán asumidos tanto por el Mincul como el ente participante. La participación será como observador y se podrá conversar con las organizaciones indígenas para facilitar la sensibilización en la temática.</p>
	<p>Fortalecer la asistencia técnica y el acompañamiento a los entes promotores</p>	<p>Fortalecer la asistencia técnica y el acompañamiento a los entes promotores: se ofrecerá a iniciativa del ente rector según el plan de asistencia técnica de la Dirección de Consulta Previa. Los asesorados se determinarán según la identificación de medidas susceptibles de consulta previa o las solicitudes de asistencia recibidas. La asistencia iniciará con el análisis de la medida susceptible de recibir consulta previa y su afectación a los derechos colectivos de los pueblos indígenas. La retroalimentación y el acompañamiento durante el proceso serán clave, al igual que asignar un asesor técnico por entidad.</p>

Problema 2: Prejuicios de los servidores públicos y la sociedad respecto a lo indígena y la consulta previa

<p>Promover que la sociedad y los servidores públicos valoren lo indígena, lo intercultural y la consulta previa</p>	<p>Visibilizar el valor y beneficio de lo indígena y la consulta previa en la sociedad en general</p>	<p>Implementar la campaña «Valorando lo indígena y el Estado al servicio de la población indígena» para valorar lo indígena en el país y su aporte al desarrollo en términos de su cultura: para visualizar cómo el Estado sí considera y ordena sus acciones, incluidos los servicios públicos en función a las características, demandas y necesidades de la población indígena, se desarrollará una campaña para valorar lo indígena en función a su aporte al desarrollo en términos de su cultura (beneficios), la campaña estará dirigida a la sociedad en general, al sector público y a la población indígena. Como parte de ella, se instaura un premio anual de «Mejores Prácticas», donde según las categorías se premian los esfuerzos. Una de las categorías sería la Consulta Previa y el Respeto a los Derechos Colectivos. Entre los criterios de evaluación se incluirán los logros y metas alcanzados respecto a la población indígena, la sistematización de las buenas prácticas, la incorporación de elementos culturales y el involucramiento de la población indígena en la gobernanza.</p>
	<p>Sensibilizar y difundir en todo el sector público (gobiernos central, regional y local) el tema de consulta previa</p>	<p>Implementar campañas de sensibilización y difusión de los pueblos indígenas y lo intercultural, incluida la consulta previa: las campañas se harán en cada institución para garantizar que el público objetivo asista a ellas. El Mincul usará material impreso, medios audiovisuales (videos) y exposiciones para mostrar la orientación de las acciones del Estado respecto a la población indígena, su presencia y aporte al desarrollo del país, sus derechos y las formas para ejercerlos, entre otros temas. Entre los responsables de implementar las campañas también habrán indígenas, fungirán de interlocutores con los asistentes acercando lo indígena al funcionario público y derribando mitos y prejuicios.</p>
	<p>Generar espacios de diálogo entre el sector público, privado y la academia para revalorizar lo indígena, intercultural y consulta previa</p>	<p>Generar espacios de diálogo entre el sector público, privado y la academia para revalorizar lo indígena, lo intercultural y la consulta previa: con los espacios se busca establecer metas, instrumentos, estrategias y medios que permitan incorporar el enfoque intercultural y el enfoque de derechos en las acciones de las entidades públicas y privadas. También se buscará compartir experiencias positivas y negativas en la temática para generar lecciones aprendidas que puedan ser replicadas por las instituciones públicas y privadas interesadas.</p>

	<p>Generar o incorporarse en espacios de investigación aplicada entre el sector público, privado y la academia en la temática indígena- intercultural- consulta previa</p>	<p>Generar o incorporarse en espacios de investigación aplicada entre el sector público, privado y la academia en la temática: indígena-intercultural- consulta previa: hay iniciativas académicas que promueven la investigación vinculada al sector público para aportar a las decisiones sobre política económica y social, una de ellas es el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES)³². Se deben mapear los espacios de investigación aplicada donde se pueda incorporar la temática indígena, intercultural y consulta previa, para participar de ellos. En el caso del CIES se debe promover la creación de una categoría ligada a la temática de interés en relación a la gestión pública, para así contar, entre otras, con investigaciones vinculadas a la evaluación de políticas públicas relacionadas a la temática.</p>
--	--	--

³² El Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) es una asociación de 49 prestigiosas instituciones peruanas dedicadas a la investigación y la docencia en ciencias económicas, ambientales y sociales. El CIES conduce un Concurso Anual de Investigación que a la fecha ha financiado más de 600 estudios, más de 200 publicaciones y un amplio conjunto de seminarios, debates, talleres e intercambios académicos sobre política económica y social. A lo largo de los años, CIES ha desarrollado diversos mecanismos de diseminación e incidencia que permiten que los resultados de investigaciones informen sobre los procesos de política pública en el país. Ver más información en <http://www.cies.org.pe/es/que-es-el-cies>.

Problema 3: Ausencia de una clara metodología sobre el desarrollo de consulta previa		
Implementar una estrategia adecuada para brindar asistencia técnica y capacitar con materiales metodológicos amigables y prácticos en el desarrollo de la consulta previa a los servidores públicos	Establecer una metodología práctica y de lenguaje amigable sobre el desarrollo de la consulta previa	<p>Elaborar una guía metodológica amigable de implementación de la consulta previa: se diseñará una guía metodológica de la implementación de la consulta previa, que propondrá una metodología práctica y el detalle de las sesiones; se usarán ejemplos de cómo aplicar los instrumentos metodológicos sugeridos según el tipo de medida y los criterios a tener en cuenta para hacer la consulta. La guía será la base de las próximas capacitaciones y asistencias técnicas en el tema.</p> <p>Elaborar un kit de herramientas metodológicas para la implementación de la consulta previa: considerando la flexibilidad del proceso de consulta previa, es necesario que los entes promotores dispongan de una diversidad de herramientas para adaptarlas a la diversidad de situaciones fruto de las diferentes medidas, ámbito geográfico y pueblos indígenas. El kit será la base de las próximas capacitaciones y asistencias técnicas en el tema.</p> <p>Difundir la guía metodológica y el kit de herramientas: se informará a los entes del sector público que ambas herramientas están accesibles a través de la página web del ente rector.</p>
	Elaborar y difundir un documento que identifique y organice una selección de buenas prácticas de la consulta previa	<p>Identificar, organizar, elaborar y difundir una selección de buenas prácticas de la consulta previa: entre los criterios para identificarlas se valorará la opinión de los actores involucrados y el que haya sido un proceso equitativo, informado y dialogado. El contenido abarcará desde cómo planificar a desarrollar el proceso. La selección se difundirá y será la base de las próximas capacitaciones y asistencias técnicas en el tema.</p>
	Implementar una estrategia idónea de capacitación y asistencia técnica en planificación y organización de la consulta previa	<p>Brindar capacitación y asistencia técnica en la planificación y organización de la consulta previa: en función a los materiales de capacitación y asistencia técnica, el asesor técnico apoyará a los entes promotores en la planificación y organización de la consulta previa. Para ello contará con casos reales según tipo de medidas, ámbito geográfico y pueblo indígena. Se designará un asesor técnico por cada ente, quien los acompañará y brindará retroalimentación en todo el proceso de consulta.</p>

Fuente: Elaboración propia, 2018.

Conclusiones y recomendaciones

1. Conclusiones

- El proceso de consulta previa no es considerado por las entidades promotoras cuando elaboran y ejecutan sus planes y proyectos de inversión pública, pese a que son medidas que podrían afectar derechos colectivos de los pueblos indígenas, sobre todo por razones vinculadas al desconocimiento y a temas metodológicos. La razón principal es el desconocimiento sobre qué es la consulta previa y cómo se incluye en las actividades de las entidades promotoras; vinculada a ella está la existencia de prejuicios vinculados a ideas negativas respecto al proceso de consulta. Asimismo, están la falta de determinación de un responsable de realizar la consulta previa, en el caso de proyectos de inversión pública, y la ausencia de lineamientos sobre la consulta previa en los entes rectores de los sistemas de inversión pública y planificación.
- La licencia social de los proyectos o actividades que realice la entidad promotora es uno de los beneficios más importantes que se obtiene a través de la implementación de un adecuado proceso de consulta previa para la gestión pública, sumados a la estabilidad que genera en las decisiones del Estado, toda vez que no se verá inmerso en demandas judiciales que soliciten la nulidad de un acto administrativo o proyecto por no haber realizado consulta previa. Así también, de ser el caso, pasa a ser una garantía para los inversionistas respecto a la viabilidad de un proyecto. Todos ellos son beneficios identificados por los entrevistados.

Esta investigación concluye también que la consulta previa permite un mejor análisis de riesgos en el que se analicen los posibles escenarios ante una u otra acción de los actores involucrados, también permite que sea un canal para que el Estado pueda informar y llegar a los pueblos indígenas y a la población en general de una manera más directa y detallada, y a la vez permite la inserción de los pueblos indígenas en la gestión pública.

- Para los autores de esta investigación, los factores críticos de éxito que permiten que las entidades promotoras incorporen la consulta previa son:
 - Reglas claras respecto al proceso de consulta previa: lo cual incluye que el Mincul tenga bien definida sobre todo la oportunidad, es decir, el momento de realizar la consulta

- previa en las diferentes actividades que realizan las entidades del Estado, en especial dentro de la formulación y ejecución de planes y proyectos de inversión pública.
- Ente rector fuerte: que se busque poner en agenda o empoderar la temática indígena, y dentro de ello se asegure que las entidades del Estado han de tomar en cuenta el análisis de si corresponde o no realizar la consulta previa. A ello se le suma que el ente rector brinde una asesoría y monitoreo permanente a todas las entidades del Estado.
 - Aseguramiento del cumplimiento de acuerdos y credibilidad entre los actores involucrados: la consulta previa podrá ser vista como un proceso que le genera valor tanto a los pueblos indígenas como a las entidades promotoras, lo cual permitirá obtener resultados concretos que beneficien a ambos y no sea una mero trámite.
 - Capacidades: es necesario contar con servidores que conozcan del derecho y la aplicación del proceso de consulta previa en las entidades promotoras, en especial en aquellas unidades u órganos de línea ejecutoras de la medida, asesoría jurídica, planificación y presupuesto de las entidades promotoras. En general, se requiere que el personal de las entidades promotoras sea sensible a la temática indígena y a sus derechos (sobre todo aquellos vinculados a la toma de decisiones).
- Respecto a las brechas encontradas, la investigación concluye que existen cuatro principales brechas entre la situación actual de la consulta previa y su situación ideal: servidores públicos con limitado conocimiento sobre la consulta previa, limitados recursos y capacidades en el Mincul para ejercer sus funciones, ausencia de metodologías concretas sobre el desarrollo del proceso de consulta previa y limitado personal sensible y capacitado a los temas de interculturalidad
 - Nuestra investigación propone veinte estrategias que promoverán que las entidades del Estado incorporen la consulta previa al momento de elaborar sus proyectos de inversión pública y/o planes. Al advertirse que existe gran desconocimiento por parte de los servidores públicos respecto a la temática en general de la consulta previa y no solo desde el ámbito de la gestión, se ha considerado pertinente dividir las estrategias en dos grupos: estrategias y mecanismos para facilitar la incorporación de la consulta previa en la Gestión Pública desde el Mincul, y estrategias y mecanismos para promover la incorporación de la consulta previa en las entidades públicas a través de medidas generales

2. Recomendaciones

- Si bien al inicio de este estudio se plantearon objetivos muy específicos y concretos, estos no pudieron mantenerse debido a limitaciones en cuanto a la información e informantes, tal como se señaló en la metodología de la investigación. Por ello, se recomienda que las personas con las que se trabaje las propuestas de implementación del proceso de consulta previa en los sistemas de inversión pública y planificación estratégica, tengan un conocimiento parejo y adecuado respecto a la consulta previa, que incluya tanto el ámbito legal como el del proceso y sus implicancias.
- Se recomienda realizar una evaluación de los procesos de consulta a los proyectos Manseriche e Hidrovías Amazónica, así como al Plan de Palma Aceitera. A partir de ello, se sugiere generar aprendizajes, ahondando en si se realizó en el momento adecuado y si la metodología empleada fue la más conveniente (esto incluye desde el momento de la identificación de las medidas al rol de los diferentes actores intra y extrainstitucionales involucrados en el proceso). Inclusive se recomienda evaluar el proceso de consulta previa de la Ley y Reglamento Forestal desarrollado por Serfor. Por sus lecciones aprendidas en tanto a entender de la organización indígena Conap, esta ha sido el mejor proceso en el que han participado y resaltan el diálogo intercultural, el respaldo y apoyo político y la construcción colectiva de los acuerdos.
- Para analizar la implementación de la consulta previa en el sistema de inversión pública como el de planificación estratégica, es clave determinar cuál es el momento en que se debe desarrollar el proceso de consulta y a partir de ello considerar las metodologías para su aplicación considerando las diferentes etapas o fases de cada sistema.
- Respecto a las metodologías, es necesario aclarar que abarcan tanto los modos al interior de cada sistema (mecanismos, momentos, actores) como a la forma de relacionarse con los pueblos indígenas, es decir, cómo se les entrega la información y cómo se recogen sus opiniones y pareceres; además de cómo estos se consideran en los expedientes finales de los planes y proyectos.

Bibliografía

- Anthony, Robert N.; Dearden, John y Vancil, Richard F. (1972). *Key economic variables. Management control systems*. Homewood (Illinois): Richard D. Irwin Inc.
- Armijo, Marianela (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público. Manual 69*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2006). “Estrategia para el desarrollo indígena”. En: *BID*. Fecha de consulta: 11/2/2018. <https://www.servindi.org/pdf/Estrategia_PI_BID_2006.pdf>.
- Banco Mundial (2016). “La consulta previa en el Perú: aprendizajes y desafíos”. En: *BM*. Fecha de consulta: 12/1/2018. <<http://documents.worldbank.org/curated/en/164661472713448678/main-report>>.
- Bourne, Lynda y Walker, Derek H. T. (2006). “Using a visualising tool to study stakeholder influence. Two Australian examples”. *The Project Management Journal*. Vol. 37, núm. 1, p.5-21.
- Calderón, Salvador y Sánchez, Ernesto (2016). *La gestión de stakeholders en proyectos, identificación y evaluación de los stakeholders*. Tesis para obtener el título profesional de Licenciado en Gestión con mención en Gestión Empresarial y Gestión Pública. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Caralli, Richard A; Stevens, James F; Willke, Bradford J y Wilson, William R. (2004). *The Critical Success Factor Method: Establishing a Foundation for Enterprise Security Management*. Carnegie Mellon University Pittsburgh & Software Engineering Institute: Belvoir Defense Technical Information Center.
- Casari, Adolfo (2013). “Procesos, mecanismos y procedimientos de negocio”. En: *Blog de Adolfo Casari*. 25 de agosto del 2013. Fecha de consulta: 12/11/2017. <<http://casari-asoc.com/blog/los-mecanismos-y-procesos-de-negocio/>>.

- Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (2017). “Cómo va la aplicación de la consulta previa en el Perú: avances y retos”. En: CAAAP. Fecha de consulta: 9/2/2018. <http://www.caaap.org.pe/2017/documentos/ConsultaPrevia_CAAAP_2daEd_2017.pdf>.
- Freeman, Edward R. (1984). *Strategic management. A stakeholder approach*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grant, Robert M. (2014) *Dirección estratégica: conceptos, técnicas y aplicaciones*. 4ª ed. Madrid: Editorial Civitas.
- Helfat, Constance E. y Lieberman, Marvin (2002). “The birth of capabilities: market entry and the importance of prehistory”. *Industrial and Corporate Change*. Vol. 11, núm. 4, p. 725-760.
- Hernández, Roberto; Fernández - Collado, Carlos y Baptista, Pilar (2007). *Metodología de la Investigación*. México: Mc Graw-Hill.
- Hofer, Chuck y Schendel, Dan (1977). *Strategy formulation: analytical concepts*. Saint Paul (Minnesota): West Publishing.
- Jensen, Michael C. (2002). “Value maximization, stakeholder theory and the corporate objective function”. *Business Ethics Quarterly*. Vol. 12, núm. 2, p. 235-256.
- Krick, Thomas; Forstater, Maya; Monaghan, Philip y Sillanpää, Maria (2006). *De las palabras a la acción. El compromiso con los stakeholders. Manual para la práctica de las relaciones con los grupos de interés*. Barcelona: Instituto Nóos.
- Parmar, Bidhan L.; Freeman, Edward R.; Harrison, Jeffrey S.; Wicks, Andrew C.; Parmar, B. y De Colle, Simone (2010). *Stakeholder theory. the state of the art*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Project Management Institute (2013). *Guía de los fundamentos para la dirección de proyectos*. 5ª ed. Newtown Square (Pensilvania): Project Management Institute.

- Ruiz Ballén, Xiomara (2012). *Guía de análisis de brechas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Sanborn, Cynthia A.; Hurtado, Verónica y Ramírez, Tania (2016). *La consulta previa en el Perú: avances y retos*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Chaparro, Anahí y Martin Scurrah (2014) *La participación ciudadana y la consulta previa a los pueblos indígenas: Políticas Públicas para un nuevo rol de la minería y los hidrocarburos en el Perú*. En: *REDGE*. Fecha de consulta: 9/2/2018.
<<https://www.redge.org.pe/sites/default/files/La%20participaci%C3%B3n%20ciudadana%20y%20la%20consulta%20previa%20en%20los%20pueblos%20ind%C3%ADgenas%20-%20M.%20Scurrah%20y%20A.%20Chaparro.pdf>>.
- Sistema de Prospectiva, Vigilancia e Inteligencia Organizacional (2017). *Guía metodológica para la formulación y/o actualización de los planes tecnológicos de centros de formación*. Cali: Universidad del Valle.
- Valdiviezo, Mitchell (2013). “La participación ciudadana en el Perú y los principales mecanismos para ejercerla” En: *Congreso de la República del Perú*. Fecha de consulta: 9/2/2018.
<[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/10CB865461FC9E2605257CEB00026E67/\\$FILE/revges_1736.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/10CB865461FC9E2605257CEB00026E67/$FILE/revges_1736.pdf)>.
- Zaratiegui, José Ramón (1999). “La gestión por procesos: su papel e importancia en la empresa” *Economía industrial*. Núm. 330, p. 81-88.

Anexos

Anexo 1. Matriz de información a recoger, según preguntas de investigación

Preguntas de investigación	Variables	Instrumento	Preguntas para el recojo de información (entrevistas de marzo y abril)
PE 1 (Tipos de medidas a consultarse en sistemas de planeamiento estratégico e inversión pública)	Identificación de medidas en Planeamiento e Inversión Pública	Entrevista	¿Conoce algún caso donde se haya identificado una medida susceptible de ser consultada en los procesos de planeamiento estratégico y/o proyectos de inversión pública? ¿Qué medida y en qué proceso?
	Implementación en Planeamiento e Inversión Pública	Entrevista	¿En qué fase del ciclo de inversión para los PIP y/o no PIP debería considerarse la consulta previa? ¿Por qué? ¿Cómo podría incorporarse? ¿En qué fase de la planificación (prospectiva, estratégica, institucional, seguimiento, formulación, etc.) debería considerarse la consulta previa? ¿Por qué allí?
	Tipos de medidas	Entrevista	¿En qué tipo de proyectos debería incorporarse? ¿Por qué? ¿En qué tipo de planes debería incorporarse? ¿Por qué en esas?
PE 2 (razones de no incorporar o no querer CP)	Identificación de medidas y metodología	Entrevista	¿Han realizado algún análisis para la identificación de la medida a consultarse? ¿De cuándo y dónde se debe aplicar la consulta previa? ¿Qué metodología aplicaron para identificar las medidas que someterán a consulta previa? ¿Quién es el responsable de realizar la identificación? ¿Qué pasos le siguieron a la identificación positiva o negativa de las medidas? ¿Cuál sería el flujograma? Descríbalo. ¿La metodología para la identificación de medidas, la conversaron con el Mincul u otra entidad? ¿Qué opinaron? ¿Por qué cree que opinaron así? ¿Le dieron argumentos técnicos o fundamentaron su opinión?
	Sustento normativo	Entrevista	El proceso de realizar la CP, ¿se encuentra en alguna norma o directiva? ¿En cuál?
	Decisión de realizar la CP	Entrevista	¿Quiénes participaron de la decisión de realizar o no la consulta previa en los casos de...? La decisión de realizar o no la CP, ¿la conversaron con la Dirección de Planificación y Presupuesto del ente promotor? ¿Se lo comunicaron al Mincul? ¿Qué opinaron? ¿Por qué cree que opinaron así? ¿Le dieron argumentos técnicos o fundamentaron su opinión? ¿Cuáles fueron?
	Implementación y organización	Entrevista	De decidir aplicar o no la consulta previa ¿qué pasos seguirán? ¿Lo conversarán con su Dirección de Planificación y Presupuesto? ¿Con el Mincul? ¿Cómo se organizarán para implementarla? ¿Han estimado o programado en qué fechas la realizarán? ¿En cuáles?

Preguntas de investigación	Variables	Instrumento	Preguntas para el recojo de información (entrevistas de marzo y abril)
	Planificación y presupuesto	Entrevista	¿Es el presupuesto una limitante para realizar la consulta previa? ¿Cómo se podría resolver ese problema? ¿Cuánto cree cuesta desarrollar una consulta previa? ¿Se puede calcular el presupuesto y programar su ejecución? ¿Cuál es la dificultad para calcularlo? ¿Cómo podría incorporarse el monto y programar su ejecución en el presupuesto?
	Razones negativas	Entrevista	Se conoce que hay posiciones contrarias a la CP, ¿ha escuchado de ellas? ¿Qué ha escuchado de ellas? ¿Qué opina de ellas?
		Entrevista	¿Conoce algún caso donde debió aplicarse la CP y no se aplicó? ¿Podría darnos tres casos emblemáticos? ¿Por qué razones no se realizaron?
		Entrevista	¿Qué ha sido lo más difícil de implementar la CP?
PE 3 (beneficios para gestión y actores de CP)	Identificación de medidas en general	Entrevista	¿Qué medidas en general han sido consultadas? ¿Por qué los consultaron? ¿Cómo se dieron cuenta que requerían de consulta previa? ¿Qué área fue la responsable de advertir la consulta? ¿Cómo se organizaron?
	Razones positivas para implementar	Entrevista	¿Por qué algunas entidades aplican la consulta previa con mayor disposición que otras? Mencione tres casos
		Entrevista	¿Usted está a favor, en contra o es indiferente respecto a la consulta previa? ¿Por qué?
		Entrevista	¿Cómo calificaría la CP? ¿Por qué? ¿Cree que es útil, necesaria, adecuada? ¿Por qué?
		Entrevista	¿Qué ha sido lo más resaltante de implementar la CP?
	Interés en la CP	Entrevista	¿Cuáles son los intereses de considerar a la consulta previa en la gestión de las entidades promotoras? ¿Cuáles son los intereses para los actores involucrados (ente rector, promotor, población indígena) en la consulta previa de desarrollarla? ¿Y en cuanto a los terceros como empresas, asociaciones de cultivo y otras?

Preguntas de investigación	VARIABLES	Instrumento	Preguntas para el recojo de información (entrevistas de marzo y abril)
		Entrevista	¿Cuál cree que pueda ser el principal interés de las instituciones del sector público para implementar la CP en los planes y en los proyectos de inversión pública?
	Beneficios de implementar la CP	Entrevista	¿Cuáles son los beneficios de considerar a la consulta previa en la gestión de las entidades promotoras? ¿Cuáles son los beneficios para los actores involucrados (ente rector, promotor, población indígena) en la consulta previa de desarrollarla? ¿Y en cuanto a los terceros como empresas, asociaciones de cultivo y otras?
PE 4 (factores en estrategias para incorporar e implementar CP)	Recursos	Entrevista	A nivel de cada actor participante de la consulta previa (promotor, Mincul, indígenas, otros), ¿con qué recursos cuentan para participar de la consulta previa? ¿Qué recursos les faltaría para ser exitosa? ¿Con qué recursos cuenta el Mincul para acompañar la consulta previa? ¿Con qué recursos cuenta Ceplan/MEF Invierte y APP para participar de la CP? ¿Cuáles le faltaría para ser exitosa?
	Capacidades	Entrevista	A nivel de cada actor participante de la consulta previa (promotor, Mincul, indígenas, otros), ¿con qué capacidades cuentan para participar de la consulta previa? ¿Cuáles le faltaría para ser exitosa? ¿Con qué capacidades cuenta el Mincul para acompañar la consulta previa? ¿Con qué capacidades cuenta el Ceplan/MEF Invierte/MEF APP para ello? ¿Cuáles les faltarían para ser exitosa?
	Factores críticos de éxito	Entrevista	¿Qué elementos o actividades garantizan una consulta previa exitosa?
		Entrevista	¿Conoce cuáles son los criterios o pautas que da el Mincul para realizar la consulta previa? ¿Está de acuerdo? ¿En qué cosas no está de acuerdo? ¿Qué es lo que cambiaría? ¿Qué propondría?
		Entrevista	¿Qué recomendaciones daría para que mejore el proceso de consulta previa?
Entrevista	Pensando en una estrategia para que las entidades promotoras incorporen la consulta previa en sus planes y proyectos, ¿qué elementos o factores consideraría para esta estrategia?		
PG (estrategias y mecanismos)	Brechas entre la situación ideal y	Entrevista	¿Cómo se imagina que debería ser la CP ideal o que características debería tener en su proceso?

Preguntas de investigación	VARIABLES	Instrumento	Preguntas para el recojo de información (entrevistas de marzo y abril)
para incorporar la CP)	actual	Entrevista	¿Cuál es la situación actual de la CP?
	Fortalezas	Entrevista	¿Qué aspectos positivos o fortalezas considera que tiene la CP?
	Debilidades	Entrevista	¿Qué aspectos negativos o debilidades considera que tiene la CP? ¿Cuáles son los problemas o limitaciones de la CP?
	Estrategias para incorporar la CP	Entrevista	¿Considera necesario que la consulta previa sea incorporada en la elaboración de los planes o en la elaboración de los proyectos de inversión pública del Estado o de APP? ¿Por qué lo considera así? ¿En cuáles?
		Entrevista	¿Cómo lograría que las instituciones públicas incorporen la consulta previa en su gestión (planificación y programación)? ¿Cómo podría incorporarla en la elaboración de los planes o proyectos de inversión pública? ¿Qué dificultades habría? ¿Cómo podrían resolverse esas dificultades? ¿Qué opinaría el Ceplan/MEF? ¿Estarían de acuerdo con incorporarla? ¿Por qué?
		Entrevista	¿Cuáles serían los pro y contra de incorporarla?
		Entrevista	¿Cómo implementaría los elementos o factores que consideraría para la estrategia de incorporación de la CP? ¿Cree que las posiciones contrarias se podrán cambiar? ¿De qué manera? ¿Cómo podría incorporar el monto y programar la ejecución en el presupuesto de la consulta previa? ¿Qué opinaría el Ceplan y MEF? ¿Estarían de acuerdo? ¿Por qué?
	Entrevista	¿Cuáles creen que son las estrategias y mecanismos idóneos que permitan realizar la consulta previa en el sector público?	
Responsabilidad en implementar CP	Entrevista	¿Quién debería ser el responsable de realizar la CP en el caso de los planes y/o proyectos? ¿Cuál sería el rol de los entes rectores de los sistemas de planeamiento e inversión pública Invierte MEF y Ceplan? ¿Cuál sería el rol de la entidad responsable de la APP, de ProInversión, de los promotores de los planes, etc.?	

Fuente: Elaboración propia, 2018.

Anexo 2. Cronograma de aplicación de entrevistas

Entrevistas	Meses
<p>Entes promotores: funcionarios del Minagri y Serfor</p> <ul style="list-style-type: none"> • Giovanna Gallegos Chamorro, especialista de la Dirección de Políticas y Normatividad Agraria del Ministerio de Agricultura y Riego • Jesús Ruiton Cabanillas, director de la Oficina de Presupuesto de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto de Minagri • Kelly Soudre Zambrano, especialista forestal senior en Concesiones Forestales de la Dirección de Promoción y Competitividad de Serfor 	<p>Enero</p> <p>Enero</p> <p>Marzo</p>
<p>Pueblos indígenas: un representante y asesor técnico de organizaciones de pueblos y comunidades nativas e indígenas con sede en Lima.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nicolás Reategui Sánchez, coordinador de la sede regional Selva Sur de la Conap 	<p>Abril</p>
<p>Terceros privados involucrados: un directivo de la Junta Nacional de Palma Aceitera</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gregorio Sáenz Moya, gerente general de Junpalma Perú 	<p>Marzo</p>
<p>Responsable técnico: un funcionario del Mincul</p> <ul style="list-style-type: none"> • Yohannaliz Vega Auqui, especialista de la Dirección de Consulta Previa 	<p>Marzo</p>
<p>Terceros públicos involucrados: cuatro funcionarios del MEF Invierte e Inversión Privada, Ceplan, y Provías</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nelson Echevarría Capcha, especialista en Metodologías de la Dirección de Políticas y Estrategias y de Inversión Pública • Karin Granda Sánchez, directora de la Dirección de Política de Inversión Privada de la Dirección General de Política de Promoción de la Inversión Privada del Ministerio • Álvaro Velezmoro Ormeño, director nacional de la Coordinación y Planeamiento Estratégico y Director encargado Ejecutivo <ul style="list-style-type: none"> • Ángel Sosa Espinoza, especialista ambiental en Provías Descentralizado, Ministerio de Transportes y Comunicaciones 	<p>Abril</p> <p>Marzo</p> <p>Abril</p> <p>Marzo</p>
<p>Expertos en la temática: tres ONG vinculadas a la consulta previa, IDL y expertos en temas de pueblos indígenas y consulta previa</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mayra Quicaño Rengifo, especialista en consulta previa • Ileana Rojas Romero, especialista en la Defensoría del Pueblo • Juan Carlos Ruiz Molleda, coordinador del área legal de pueblos indígenas de IDL 	<p>Diciembre</p> <p>Enero</p> <p>Marzo</p>

Fuente: Elaboración propia, 2018.

Anexo 3. Matriz de análisis de brechas

Puntos de referencia	Situación actual	Situación ideal
Servidores públicos con limitado conocimiento de la consulta previa	Limitado conocimiento	Conocimiento
Ausencia de metodologías sobre el desarrollo de la consulta previa	Ausencia de metodologías	Metodologías suficientes, claras y sencillas
Limitado personal sensible y capacitado en los temas de interculturalidad	Limitado personal sensible y capacitado en los temas de interculturalidad	Personal suficiente (en número), sensible y capacitado en los temas de interculturalidad
Limitados recursos y capacidades en el Mincul para ejercer sus funciones	Limitados recursos y capacidades en el Mincul para ejercer sus funciones	Recursos y capacidades suficientes para el ejercicio de las funciones

Nota: debido a que la información es cualitativa (opinión de entrevistados e información secundaria), las brechas se han medido de ese modo. No se tienen registros cuantitativos de las brechas identificadas.

Fuente: Elaboración propia, 2018.

Anexo 4. Factores críticos de éxito

Actores de la CP	Factores críticos de éxito							
	Tema 1	Tema 2	Tema 3	Tema 4	Tema 5	Tema 6	Tema 7	Tema 8
Entidad promotora	1. Reglas claras, procesos y directivas, lineamientos		3. Presupuesto	4. Seguimiento / retroalimentación en cada etapa para asegurar idoneidad	5. Diálogo intercultural simétrico, igualdad de las partes	6. Capacidades	7. Ley que obligue	8. Credibilidad entre actores
Ceplan Rector Planificación	1. Reglas claras, procesos y directivas, lineamientos			4. Seguimiento / retroalimentación en cada etapa para asegurar idoneidad	5. Diálogo intercultural simétrico, igualdad de las partes	6. Capacidades		8. Credibilidad entre actores
MEF Invierte Rector Inversión	1. Reglas claras, procesos y directivas, lineamientos			4. Seguimiento / retroalimentación en cada etapa para asegurar idoneidad	5. Diálogo intercultural simétrico, igualdad de las partes	6. Capacidades		8. Credibilidad entre actores
Mincul	1. Reglas claras, procesos y directivas, lineamientos		3. Presupuesto	4. Seguimiento / retroalimentación en cada etapa para asegurar idoneidad		6. Capacidades		8. Credibilidad entre actores
Pueblos indígenas	1. Reglas claras, procesos y directivas, lineamientos			4. Seguimiento / retroalimentación en cada etapa para asegurar idoneidad	5. Diálogo intercultural simétrico, igualdad de las partes	6. Capacidades		8. Credibilidad entre actores
Particulares y sector privado	1. Reglas claras, procesos y directivas, lineamientos			4. Seguimiento / retroalimentación en cada etapa para asegurar idoneidad	5. Diálogo intercultural simétrico, igualdad de las partes	6. Capacidades		8. Credibilidad entre actores

Fuente: Elaboración propia, 2018.

Anexo 5. Análisis de actores: *stakeholders* o grupos de interés

Ítem	Ente promotor	Ceplan	MEF Iniverte	Mincul	PPII	Privados
Problemas advertidos en la aplicación de la consulta previa	1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13	1, 2, 3, 5, 12	1, 2, 3, 5, 9, 12	3, 4, 5, 6, 7, 10, 11, 12, 13	1, 2, 3, 6, 7, 13	1, 2, 3, 6, 9, 10, 12, 13
Razones para la no incorporación de la consulta previa en la elaboración de planes y proyectos de inversión pública	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8	1, 2, 3, 5, 7	1, 2, 3, 5, 7	1, 4, 5, 6, 7, 8	2, 3, 4, 6, 7	2, 3, 4, 5, 6, 7
Beneficios de incorporar la consulta previa en la gestión de las entidades promotoras y en los sistemas administrativos de programación de programación multianual y gestión de inversiones y de planeamiento estratégico	1, 2, 3, 4	1, 2, 3, 4	1, 2, 3, 4	1, 2, 3	1, 2, 3, 4	1, 2, 3, 4
Beneficios de incorporar la consulta previa para los actores involucrados	1, 2, 3, 4, 5	1, 2, 3, 4	1, 2, 3, 4	1, 2, 5	1, 2, 3, 4, 5	1, 2, 3, 4, 5
Factores críticos de éxito para la elaboración de estrategias y mecanismos que permitan incorporar la CP en la gestión de las entidades promotoras	1, 3, 4, 5, 6, 7, 8	1, 4, 5, 6, 8	1, 4, 5, 6, 8	1, 3, 4, 6, 8	1, 4, 5, 6, 8,	1, 4, 5, 6, 8,
Donde:						
Son problemas	1. Desconocimiento de la consulta previa	2. Prejuicios	3. No hay una rectoría fuerte por parte del Mincul	4. La consulta previa no está en la agenda del Estado	5. Ausencia de metodologías sobre el desarrollo de la CP	6. No se puede tener una planificación precisa por la naturaleza de la consulta

	7. Problema en la representación	8. No se cuenta con personal capacitado en temas de interculturalidad	9. Confusión de consulta previa con participación	10. Falta de claridad en la definición de roles de los actores involucrados	11. Falta de recursos y capacidades en el Mincul para ejercer sus funciones	12. Mala articulación entre Mincul y los entes rectores de los sistemas administrativos
	13. No se tiene identificado plenamente quienes son los pueblos indígenas en el Perú					
Son razones	1. La CP no ha sido considerada por el entes rectores de los sistemas de planificación e inversión	2. Desconocimiento	3. Prejuicio	4. Falta de definición de quién es el encargado de realizar la CP	5. Ausencia de lineamientos claros en las normas referidas a planes y proyectos	6. Dificultad para planificar y ausencia de información
	7. Ausencia de la CP y los temas del Mincul en la agenda política	8. Debilidad en la asesoría, acompañamiento y seguimiento del Mincul				
Son beneficios	1. Licencia social, estabilidad, legitimidad de las decisiones del Estado	2. Viabilidad de los proyectos	3. Anticipar los riesgos del proyecto gracias al diálogo y el análisis de escenarios	4. Es un canal para que el Estado recoja impresiones de sus acciones y conozca la realidad		
Son factores	1. Reglas claras, procesos y directivas, lineamientos	3. Presupuesto	4. Retroalimentación en cada etapa para asegurar idoneidad	5. Diálogo intercultural simétrico, igualdad de las partes	6. Capacidades	8. Credibilidad entre actores

Fuente: Elaboración propia, 2018.

Anexo 6. Análisis de recursos y capacidades para implementar la consulta previa

Recurso / capacidad	Actores				
	Entes promotores	Pueblos indígenas	Mincul-DCP	Ceplan	MEF
Recursos de actores para la consulta previa	Limitado presupuesto y personal	Limitado presupuesto y personal	Normativa teórica. Personal que brinda asesoría técnica y acompañamiento al proceso de CP	Limitado presupuesto y personal para el tema de la CP	Limitado presupuesto y personal para el tema de la CP
Recursos que le faltan a los actores para la consulta previa	Presupuesto y personal. Limitada predisposición y aval político	Presupuesto y personal, asesores sobretodo en los aspectos técnicos de las medidas	Insuficiente personal y presupuesto para las asesorías y el acompañamiento	No es prioridad el tema de la CP	No es prioridad el tema de la CP
Capacidades de los actores para la consulta previa	Limitado conocimiento y experiencia en CP, pueden seguir un mecanismo o procedimiento. Ausencia de voluntad política	Conocen de CP y tienen experiencia; sin embargo, se concentran en los líderes de las organizaciones. No todos los miembros de los pueblos cuentan con la capacidad y experiencia	Experiencia y predisposición a la asesoría técnica	No conocen de la CP	No conocen de la CP
Capacidades que le faltan a los actores para la consulta previa	Personal con limitados criterios para aplicar la metodología de CP. Personal sin capacitación en CP ni en interculturalidad	Organizaciones que no tienen una legítima representación o les falta consolidarla, líderes que pueden guiarse por intereses particulares y no representar los derechos de sus pueblos. No tienen conocimientos técnicos de las medidas, sobretodo de PIP y planes	Limitado presupuesto y capacidad técnica para orientar el proceso, no todos tienen el conocimiento y los criterios. Mincul no tiene fuerza política ni sostiene sus posturas, es débil frente a otros sectores	No tienen conocimiento ni experiencia en CP	No tienen conocimiento ni experiencia en CP

Fuente: Elaboración propia, 2018.

Anexo 7. Siglas y acrónimos

Ceplan	: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
Conap	: Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú
DCP	: Dirección de Consulta Previa del Ministerio de Cultura
DGPI	: Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas del Ministerio de Cultura
IDL	: Instituto de Defensa Legal
Junpalma	: Junta Nacional de Palma Aceitera
LOPE	: Ley Orgánica de Poder Ejecutivo
MEF	: Ministerio de Economía y Finanzas
Minagri	: Ministerio de Agricultura y Riego
Minam	: Ministerio del Medio Ambiente
Mincul	: Ministerio de Cultura
Minedu	: Ministerio de Educación
Minem	: Ministerio de Energía y Minas
MTC	: Ministerio de Transportes y Comunicaciones
OIT	: Organización Internacional del Trabajo
PCM	: Presidencia del Consejo de Ministros
PEI	: Plan Estratégico Institucional
PIP	: Proyecto de Inversión Pública
POI	: Plan Operativo Institucional
Provías Descentralizado	: Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Descentralizado
ROF	: Reglamento de Organización y Funciones
Serfor	: Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
SNIP	: Sistema Nacional de Inversión Pública
TUPA	: Texto Único de Procedimientos Administrativos
VMI	: Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura

Fuente: Elaboración propia, 2018.

Nota biográfica

Celeste de Fátima Cardeña Vizcarra

Abogada de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Cuenta con siete años de experiencia laboral en el sector público y privado. Se ha especializado en temas de regulación y supervisión del sistema financiero, seguros y AFP. En los últimos cinco años se desempeñó como analista del Departamento de Servicios al Ciudadano en la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) implementando mejoras en la gestión de calidad de los servicios que ofrece la SBS a los ciudadanos.

Iván Rómulo Rivera Molina

Sociólogo de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha cursado el Diplomado en Políticas Públicas e Interculturalidad en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y en Diseño y Evaluación de Proyectos Sociales en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Es egresado de la Maestría en Sociología de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Tiene quince años de experiencia laboral en el sector público y privado. Se ha desempeñado como especialista en planificación, seguimiento, evaluación, programas presupuestales, proyectos sociales, desarrollo de capacidades, fortalecimiento institucional y desarrollo rural. Ha realizado investigaciones, sistematizaciones y líneas de base de intervenciones públicas y proyectos sociales. Actualmente es especialista en planes de vida (planificación comunal) y desarrollo económico para la Dirección de Políticas Indígenas del Ministerio de Cultura. En dicha dirección asesora a las organizaciones indígenas en el desarrollo de los planes de vida y proyectos, y a las instituciones públicas en la incorporación del enfoque intercultural.

Rosa Erika Tejada Villar

Abogada de la Universidad de San Martín de Porres. Se ha especializado en temas de derecho constitucional, participación ciudadana, transparencia y acceso a la información Pública.

Ha trabajado y realizado consultorías en diferentes instituciones del Estado como la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Educación y el Ministerio de la Producción. Actualmente se desempeña como especialista legal en la Dirección de Consulta Previa del Ministerio de Cultura.