



**“LA EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO Y EL ENFOQUE
INTERCULTURAL EN MUNICIPALIDADES CON MAYOR
PRESENCIA DE POBLACIÓN INDÍGENA U ORIGINARIA
A NIVEL NACIONAL”**

**Trabajo de Investigación presentado
para optar al Grado Académico de
Magíster en Gestión de la Inversión Social**

Presentado por

Sra. Daniella Lucía López Lancho

Asesor: Rafael Alberto Miranda Ayala

[0000-0001-8640-6439](tel:0000-0001-8640-6439)

2021

RESUMEN EJECUTIVO

Analizar la eficiencia del gasto público en el Perú es un reto considerando las diferentes aristas que pueden existir sobre la materia; sin embargo, entrelazar la temática económica con el factor cualitativo y casi etéreo de “lo indígena” y la interculturalidad es particularmente complejo si se busca aportar con algo concreto en el medio de un mundo de demandas insatisfechas por un Estado que no le ha dado la importancia debida al tema. En este contexto, se identifica como problema de investigación que la población indígena u originaria amazónica y andina a nivel nacional, presenta mayores brechas de acceso a servicios básicos, situación que se agrava ante la menor eficiencia en la ejecución del gasto público y la menor planificación con enfoque intercultural.

En este sentido, se desarrolla un trabajo que responde a una metodología cualitativa y cuantitativa con fines descriptivos. Es así como las preguntas que guían la investigación son: ¿Qué relación existe entre “la eficiencia de la gestión municipal, a partir del análisis de la “entrega de servicios o planificación de proyectos de inversión”, y los distritos con mayor presencia de población indígena u originaria”, teniendo en cuenta el enfoque intercultural? Y a partir de ello identificar si ¿La mayor presencia de población indígena u originaria en un distrito influye en la eficiencia en la ejecución del gasto público en materia de proyectos de inversión?, así como ¿Cuáles son los principales factores que podrían determinar una mejor eficiencia en la ejecución del gasto público en materia de proyectos de inversión en distritos con mayor presencia de población indígena u originaria? Y ¿Cuál es la importancia del enfoque intercultural en la definición de las actividades de un proyecto de inversión y la dotación de servicios básicos a nivel local en distritos con mayor presencia de población indígena u originaria?

Con ello, se buscará analizar las diferencias o la posible relación entre la eficiencia de la gestión municipal de los distritos con mayor presencia de población indígena u originaria y la entrega de servicios o planificación de proyectos de inversión considerando el enfoque intercultural; y con ello plantear una estrategia de implementación del enfoque intercultural con una mirada hacia lo territorial, en línea con los servicios que actualmente se prestan desde el Ministerio de Cultura como ente rector en la materia.

Se comprueba, a partir del cruce de información estadística y geográfica que existe una relación entre la eficiencia de la gestión municipal de los distritos con mayor presencia de población indígena u originaria y la entrega de servicios o planificación de proyectos de inversión considerando el enfoque intercultural. Esto mismo se corrobora a partir de entrevistas

semiestructuradas con profesionales indígenas; así como con expertos y expertas en la materia que han ejercido cargos públicos de toma de decisión en el subsector de Interculturalidad en el Perú.

En este sentido, se desarrolla la Estrategia para la Gestión Intercultural en Servicios Públicos con enfoque territorial (“Wakaya”), como una propuesta dentro de la lógica de inversiones del Estado para una ejecución descentralizada a nivel de gobiernos locales, considerando la participación activa del Ministerio de Cultura para las etapas de seguimiento y monitoreo correspondientes. La propuesta apunta a que la estrategia se formule como un proyecto de inversión pública, alineado a un programa presupuestal de “Acompañamiento Intercultural” que incluya 13 servicios identificados como prioritarios para la implementación del enfoque intercultural.

Se plantea, por lo tanto, un punto de partida para un estudio que ofrezca la evidencia necesaria para forjar espacios de institucionalidad desde la gestión pública en materia de interculturalidad e inclusión de pueblos indígenas u originarios en las políticas y estrategias de nivel nacional y con enfoque territorial y multisectorial.

Palabras clave: Interculturalidad, pueblos indígenas u originarios, presupuesto público, eficiencia del gasto municipal.

CONTENIDO

1. Introducción	1
2. Antecedentes de la investigación	4
2.1. Sobre los análisis de eficiencia del gasto	4
2.2. Sobre investigaciones relacionadas con pueblos indígenas y la gestión pública en el Perú	7
3. Planteamiento del problema	10
3.1. Fundamentación	10
3.2. Planteamiento	13
4. Preguntas de investigación	14
5. Justificación	14
6. Viabilidad	17
7. Objetivos	19
8. Hipótesis	19
9. Alcances y limitaciones del estudio	20
I. CAPÍTULO II: Marco teórico	22
1. Sobre los análisis de gasto público	22
2. Sobre los pueblos indígenas u originarios	29
II. CAPÍTULO III: Metodología	37
1. Descripción	37
2. Diseño de investigación	40
3. Proceso de recolección de datos	40
3.1. Características de la población de casos elegibles	40
3.2. Instrumentos de investigación cuantitativa	46
3.3. Instrumentos de investigación cualitativa	54
III. CAPÍTULO IV. Análisis y resultados obtenidos	58
1. Análisis desde la distribución territorial de distritos con mayor presencia de población indígena u originaria y niveles de ejecución presupuestal	58
1.1. Una mirada desde las cifras de pobreza monetaria por distritos	76
2. La implementación del enfoque intercultural	85
IV. CAPÍTULO V. Gestión de arreglos institucionales	96
1. Rediseño del modelo existente	96
2. Rediseño institucional	98
2.1. Formulación de la Estrategia para la Gestión Intercultural en Servicios Públicos con enfoque territorial (“Wakaya”), que contribuya a la eficiencia del gasto público	104

3. Viabilidad económica	120
V. CAPÍTULO VI. Conclusiones	121
VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	124
VII. ANEXOS	129

ÍNDICE DE GRÁFICOS

1. Gráfico N° 1: Línea de tiempo de instituciones relacionadas con el tema indígena desde la suscripción del Convenio N° 169 de la Organización Internacional	16
2. Gráfico N° 2: Brechas de acceso a servicios básicos por lengua materna indígena y no indígena y por autoidentificación étnica indígena y no indígena.....	24
3. Gráfico N° 3: Cifras generales de Pueblos Indígenas u Originarios.....	48
4. Gráfico N° 4: Población indígena por departamento considerando autoidentificación étnica.....	49
5. Gráfico N° 5: Población indígena por departamento considerando lengua materna...50	
6. Gráfico N° 6: Pueblos indígenas por departamento considerando número de pueblos y localidades georreferenciadas.....	52
7. Gráfico N° 7: Proceso de cruce de información y análisis de resultados obtenidos.....	63
8. Gráfico N° 8: Distribución del presupuesto 2020 según función.....	64
9. Gráfico N° 9: Porcentaje de distritos por número de criterios de población indígena u originaria cumplidos.....	66
10. Gráfico N° 10: Distribución territorial de distritos de acuerdo al número de criterios cumplidos para identificar la menor o mayor presencia de población indígena u originaria.....	67
11. Gráfico N° 11: Porcentaje de distritos por nivel de ejecución presupuestal (2016-2018).....	70
12. Gráfico N° 12: Ejecución presupuestal en 3 años y distritos con mayor y menor presencia de población indígena u originaria.....	70

13. Gráfico N° 13: Brechas entre la población indígena u originaria respecto de otros grupos poblacionales.....	72
14. Gráfico N° 14: Distribución territorial de distritos de acuerdo al nivel de ejecución presupuestal en 3 años.....	77
15. Gráfico N° 15: Mapa de calor entre distritos de mayor presencia de población indígena u originaria y nivel de ejecución presupuestal en 3 años.....	78
16. Gráfico N° 16: Autocorrelación espacial entre criterios cumplidos para identificar distritos con mayor presencia de población indígena u originaria y nivel de ejecución presupuestal en.....	79
17. Gráfico N° 17: Análisis de conglomerados para distritos con mayor presencia de población indígena u originaria y ejecución presupuestal.....	81
18. Gráfico N° 18: Distribución territorial de la pobreza monetaria por distritos.....	83
19. Gráfico N° 19: Análisis de conglomerados para distritos con mayor presencia de población indígena u originaria y pobreza monetaria.....	84
20. Gráfico N° 20: Análisis de conglomerados sobre el nivel de ejecución presupuestal y pobreza monetaria.....	85

ÍNDICE DE TABLAS

1. Tabla N° 1: Bases de Datos por utilizar para el desarrollo de la investigación.....	44
2. Tabla N° 2: Relación de criterios para identificar distritos con “mayor presencia de población indígena” con el Convenio 169 de la OIT.....	57
3. Tabla N° 3: Número y porcentaje de distritos por criterios de identificación de mayor presencia de población indígena u originaria.....	65
4. Tabla N° 4: Detalle de distritos de acuerdo al nivel de ejecución presupuestal promedio en 3 años (2016-2018)	69

5. Tabla N° 5: Detalle de la categoría presupuestal en gasto de proyectos de inversión en los años 2016, 2017 y 2018 en el distrito de Teniente Manuel Clavero, provincia de Putumayo, departamento de Loreto.....	75
6. Tabla N° 6: Detalle de la categoría presupuestal en gasto de proyectos de inversión en los años 2016, 2017 y 2018 en el distrito de Ilave, provincia de El Collao, departamento de Puno.....	87
7. Tabla N° 7: Articulación normativa de la propuesta de arreglo institucional.....	108
8. Tabla N° 8: Cadena de valor de la estrategia “Wakaya”	114

CAPÍTULO I: La eficiencia del gasto público y el enfoque intercultural en municipalidades con mayor presencia de población indígena u originaria a nivel nacional

1. Introducción

La gestión pública se ha entendido regularmente desde la lógica de un conjunto de herramientas técnicas y legales para implementar políticas, planes y proyectos, siguiendo estructuras que muchas veces se interpretan dentro de una burocracia lenta e innecesaria. Siendo que, la burocracia bien llevada en un Estado moderno nos trae más beneficios que frustraciones, es importante entender que hoy la gestión pública necesita flexibilizar su tecnicismo mirando hacia adentro y, principalmente, hacia el centro de las actividades y metas que se definen en su nombre.

Ese centro es siempre el cierre de brechas que afectan a la población, una población que en el contexto peruano es diversa, multilingüe, multicultural y multiétnica. En ese sentido, las formas de ver y entender el desarrollo, la gestión, las demandas y sentidos de urgencia son disímiles a las que se plantean en guías, manuales y normativas llenas de artículos y literales que se deben leer entre líneas para captar sus reales significados.

Así, si vemos al gasto público eficiente como un conjunto de medidas adoptadas para gastar todo el presupuesto asignado (siendo eficaces, cumpliendo con el objetivo de gasto en términos básicamente cuantitativos), probablemente en muchos casos podríamos estar entrando en un espacio muy aislado y distante del gasto eficiente (cumpliendo con la meta, pero cumpliendo también con criterios de calidad desde lo cualitativo). Y es aquí donde la gestión local presenta sus más grandes retos en contextos donde las reglas no son claras, el sistema de cobros y arbitrios municipales no es suficiente para solventar las necesidades de la población o siquiera de la administración propia del municipio y si, a ello, se suma el virus permanente de la corrupción en el Perú estamos ante un escenario donde el ansiado “cierre de brechas” es solo una ilusión del gaseoso largo plazo.

El gasto será eficiente siempre que los proyectos se planifiquen correctamente, los indicadores se adecuen a los lineamientos técnicos aprobados, los objetivos sean alcanzables y factibles de monitoreo y seguimiento permanente en aras de la transparencia y la correcta gestión de los recursos, pero, sin duda, el gasto público y, en consecuencia, la gestión pública no será eficientes, sino, tal vez, solo eficaz, si es que el enfoque intercultural no está presente en todos los niveles.

El enfoque intercultural nos ofrece no solo una mirada diferente para ver y entender el quehacer social, económico y político de las diferentes localidades, sino principalmente una forma de construir para alcanzar acuerdos y resolver desacuerdos, una estrategia para nunca dejar de sorprenderse de la diversidad y la capacidad para desarrollar un método y una técnica diferente de llegar a la población desde sus diferencias y particularidades y sin intentar cambiarlas u homogenizarlas.

Ahora bien, ¿cómo trasladar todo eso a la implementación?, ¿qué necesitamos para que eso sea tangible, medible y monitoreado en el tiempo para calcular el impacto de su eficiencia en la gestión pública?

Esta investigación busca un acercamiento a la inversión social y la eficiencia del gasto público desde la mirada del enfoque intercultural, planteando un análisis a nivel de distritos, como la unidad política administrativa mínima que permite, además, cruzar información con bases de datos de diferentes sectores y programas e iniciativas públicas y privadas. Es así como el objetivo del estudio se concentra en analizar las diferencias o la posible relación entre la eficiencia de la gestión municipal de los distritos con mayor presencia de población indígena u originaria y la entrega de servicios o planificación de proyectos de inversión considerando el enfoque intercultural.

En este sentido, las variables de análisis serán la i) eficiencia del gasto municipal, entendida desde el promedio de los porcentajes de ejecución en tres años: 2016, 2017 y 2018; ii) la mayor presencia de población indígena u originaria a nivel distrital, entendida desde las variables de lengua materna, autoidentificación étnica y la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios (BDPI) del Ministerio de Cultura; y iii) el enfoque intercultural, entendido desde los lineamientos de la Política Nacional de Transversalización del Enfoque Intercultural (PNTEI) y los servicios que ofrece el Viceministerio de Interculturalidad en el marco de dicha política y de sus funciones considerando la actualización del Manual de Procesos del Ministerio de Cultura y la aprobación de la Política Nacional de Cultura.

De esta manera, la presente investigación no pretende asumir una causalidad sobre la posible relación entre la eficiencia en la ejecución del gasto y la mayor presencia de población indígena o la menor implementación del enfoque intercultural, sino plantear herramientas y nuevas aristas para el análisis de la inversión social, ponderando los efectos de factores cualitativos del enfoque intercultural en temáticas como el presupuesto

público, donde es necesaria una flexibilidad respecto de su implementación en diversos ámbitos con población que requiere la atención a diferentes demandas y necesidades.

Es así como, para plantear un arreglo institucional u oportunidad de mejora a la gestión intercultural se propone desarrollar una estrategia de implementación del enfoque intercultural con una mirada hacia lo territorial, en línea con los servicios que actualmente se prestan desde el Ministerio de Cultura como ente rector en la materia.

Sobre este aspecto, me parece importante resaltar que la temática y aporte de la investigación se sustenta en un interés personal, dada mi experiencia profesional desde el Ministerio de Cultura en los últimos 6 años. Experiencia que me ha permitido conocer a fondo el desarrollo y devenir de las políticas y planes para implementar la transversalización del enfoque intercultural hacia los tres niveles de gobierno.

En síntesis, el esfuerzo del presente documento se concentrará en ofrecer una alternativa que contribuya a resolver el siguiente problema público: la población indígena u originaria amazónica y andina a nivel nacional, presenta mayores brechas de acceso a servicios básicos, situación que se agrava ante la menor eficiencia en la ejecución del gasto público y la menor planificación con enfoque intercultural.

Para ello, se desarrollará en los antecedentes y el marco teórico la justificación correspondiente, que dará un repaso sobre las investigaciones que dan cuenta de los estudios sobre eficiencia de gasto público, por un lado, y los estudios sobre los pueblos indígenas, su historia, y sus demandas más urgentes en un contexto de deuda histórica, por el otro.

Se ofrece, en este sentido, la descripción de los conceptos ya definidos sobre los pueblos indígenas u originarios y la necesidad de implementar una metodología desde el enfoque territorial para establecer distritos con mayor presencia de población indígena u originaria, siendo esta una herramienta de priorización mas no de exclusión para el acceso a servicios con pertinencia cultural.

Asimismo, se desarrollará la lógica del presupuesto público y la gestión municipal entendidos desde las normativas e indicadores vigentes, y también desde la mirada técnica de quienes ejecutan las actividades y proyectos que determinarán el cierre de brechas a nivel local en ámbitos de mayor diversidad.

De esta manera, se integrará el argumento de “lo indígena” con “lo presupuestal” bajo la lupa del enfoque intercultural y una propuesta de cómo trasladarlo a una estrategia acorde con los aspectos técnicos de la inversión municipal. Esta mirada ofrece, entonces, un entendimiento lejos de la zona de confort de los estudios económicos, abriendo paso a lo cualitativo, los estudios antropológicos y la ciencia política, en busca de alternativas de inversión que solucionen en el corto y mediano plazo las demandas cada vez más vigentes de la población indígena u originaria de nuestro país.

De acuerdo con este esquema teórico, se planteará un análisis a partir de los resultados obtenidos tanto a nivel cuantitativo como cualitativo, describiendo cada una de las variables de análisis e interpretando también sus oportunidades y limitaciones. A partir de ahí, será posible plantear arreglos institucionales orientados a una estrategia de implementación del enfoque intercultural, en el marco de la priorización por distritos indígenas y acoplada con la lógica de inversiones del Estado peruano, de manera que las salidas para hacer que “lo intercultural” sea real se traduzca en programas presupuestales y/o mecanismos que aseguren los recursos necesarios a nivel regional, provincial y local en el largo plazo.

Finalmente, el estudio desarrollará las conclusiones y aprendizajes que promuevan futuras investigaciones sobre temáticas indígenas, haciéndolas compatibles con miradas interdisciplinarias y necesarias para invertir en la atención de población indígena. Al respecto, es importante resaltar que esto no solo es necesario, sino urgente, considerando además que la emergencia sanitaria ha abierto aún más las brechas existentes y la atención en salud, educación, electrificación, entre otros, a nivel local y en zonas rurales es la base de una estructura de años de desatención por parte del Estado.

2. Antecedentes de la investigación

2.1. Sobre los análisis de eficiencia del gasto

Herrera y Francke (2007) realizaron un análisis de la eficiencia del gasto de 1,686 municipalidades del Perú para el año 2003. Mediante el uso de métodos paramétricos y no paramétricos, estimaron fronteras de producción y construyeron 10 categorías municipales de agrupación, entre provinciales y distritales. Los resultados de la investigación indican que haciendo uso de un 57,6% menos de presupuesto se puede alcanzar la misma provisión de bienes y servicios; asimismo, otro de los hallazgos fue

que las transferencias del FONCOMUN y el canon constituían uno de los determinantes de la ineficiencia del gasto, mientras que la participación ciudadana incrementaba la eficiencia.

Abusada, Cusato, y Pastor (2008) analizan la eficacia y eficiencia del gasto, entendiendo a la eficacia como la capacidad de lograr objetivos por parte del estado, y la eficiencia como la maximización en el uso de los recursos públicos. Ambos análisis se realizan desde la perspectiva pública y privada (considerando no solo a las empresas, sino también a las organizaciones de la sociedad civil). Este documento buscaba identificar la razón por la cual desde el sector público no se logra maximizar el impacto de muchas de las medidas implementadas. Algunas conclusiones del documento indican que la existencia del servicio civil sin incentivos ni castigos podría ser el principal problema de la inadecuada ejecución del gasto público. Asimismo, se señala que es necesario reformar los programas de alimentación o utilizar dichos recursos para la ampliación de los programas de transferencia condicionada.

Maldonado (2007) estima el nivel de eficiencia del gasto en educación por parte de los gobiernos regionales en el Perú utilizando como metodología el análisis envolvente de datos¹ (DEA, por sus siglas en inglés). Los inputs considerados en el estudio son el gasto en educación por alumno, la ratio de docentes - alumnos, así como los equipos y servicios con los que cuenta la institución educativa; mientras que los outputs son el logro educativo, la conclusión oportuna de estudios y la cobertura educativa. Seguidamente, estima, a través de un modelo Tobit, la relación entre los resultados educacionales y otras variables con la finalidad de controlar los efectos de la eficiencia. Uno de los hallazgos de este estudio fue que cuando hay ineficiencia en el gasto la relación entre logros educativos y la asignación de recursos financieros es negativa.

Sanguinetti (2010) analiza el impacto de las transferencias del canon minero en los gobiernos regionales, es decir, evalúa si la mayor asignación de estos recursos ha logrado reducir las brechas de servicios en las regiones del Perú. Los resultados de las estimaciones realizadas indican que las transferencias de recursos del canon minero tienen efecto sobre la ejecución presupuestal en proyectos de inversión pública, sin embargo, no se evalúa la calidad de ese gasto público; asimismo se evidencia que las brechas se hacen mayores entre las regiones que más y menos reciben estos recursos.

¹ DEA, por sus siglas en inglés: Data Envelope Analysis.

Bonifaz y González (2000) evalúan la eficiencia relativa de las empresas distribuidoras de energía eléctrica en el Perú, entre los años 1995 y 1998. A través de la metodología DEA se construye una frontera de producción con la cual se evalúa la eficiencia de cada empresa. Con el estudio, se evidencia que el paso del tiempo no tuvo efecto sobre la evolución de los niveles de eficiencia de las empresas distribuidoras de energía eléctrica, con lo cual tampoco hubo un ahorro significativo en sus costos. El estudio también hace una reflexión sobre la metodología, señalando que es mucho más adecuada para el analizar unidades productivas homogéneas y de un mismo servicio.

Clements, Faircloth y Verhoeven (2007) analizan las tendencias del gasto público en América Latina desde 1990 hasta el 2006, evidenciando un incremento del gasto como porcentaje del PBI; asimismo, señalan que es posible mejorar la calidad del gasto público básicamente en inversión pública y social. Las estimaciones de la eficiencia del gasto para los países de América Latina revelan que muchos países de la región son ineficientes, destacando Bolivia; contrariamente Chile y México resultan como los países más eficientes. Chile destaca por sus avances en la mejora de sus indicadores de infraestructura y México por la mejora en sus indicadores de producto y reducción de gasto.

Díaz (2016) estudia la eficiencia relativa del gasto en inversión pública para el periodo 2004-2015 de los departamentos de Ancash, Arequipa, Cajamarca, Moquegua y Pasco; regiones que destacan por recibir recursos de renta minera, es decir canon. Haciendo uso de la metodología *Free Disposal Hull* (FDH) y de siete indicadores de desempeño económico y social más un indicador de recursos financieros diseña una frontera de producción y estima la eficiencia del en la administración de estos recursos. El resultado de este estudio muestra que las regiones que percibieron menores recursos obtuvieron mayores productos en relación con otras regiones donde las transferencias fueron mayores pero su desempeño económico y social fue menor.

Machado, R. (2006) analiza de manera comparada la eficiencia del gasto público en América Central y República Dominicana. Con este estudio busca hacer una reflexión sobre si es necesario aumentar los recursos disponibles o la eficiencia de su uso para mejorar el desempeño de las regiones en la dotación de servicios públicos. El número total de países evaluados es de 19, de los cuales se analiza sus niveles de gasto público total, gasto social, además del gasto en educación y salud. Asimismo, se construye una frontera de posibilidades de producción para estos países utilizando el FDH, con lo cual se obtiene como principales resultados que los países de Honduras y Nicaragua tienen

bajos niveles de eficiencia con respecto al resto de países del análisis, asimismo, Belice, Costa Rica, El Salvador y Guatemala son los países que alcanzaron 100% de eficiencia en la utilización de sus recursos. Otro de los principales hallazgos de esta investigación es que, entre los 19 países, ninguno consiguió mejores resultados para el mismo nivel de gasto o viceversa.

2.2. Sobre investigaciones relacionadas con pueblos indígenas y la gestión pública en el Perú

De acuerdo con lo señalado por Torrejón (2018), su investigación es un esfuerzo por generar evidencia en relación a la formulación de políticas públicas en temas que aún están en debate como los conceptos de pueblos indígenas y sus derechos colectivos en el Perú. Su trabajo se concentra en el proceso de elaboración y publicación de la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios (BDPI), a través del Ministerio de Cultura, entre el 2011 y el 2015.

En este sentido, se menciona que “en el Perú existe un creciente interés académico por estudiar la manera en que se desarrolla la política pública orientada a pueblos indígenas” (Torrejón, 2018). De otro lado, Abanto (2011), Diez (2014) y Paredes (2015) mencionan en sus diferentes publicaciones que “se ha puesto de relieve la diversidad de maneras en que el Estado ha entendido lo indígena en su historia republicana, otorgando la competencia en el tema a dependencias y agencias estatales con agendas diferentes”².

Es así que, desde la suscripción del Convenio N° 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes en el año 1995, diferentes entidades del Estado han tenido la responsabilidad de llevar la rectoría en el tema indígena. Y es recién con la creación del Viceministerio de Interculturalidad en un contexto “post Bagua” que el “tema indígena” tiene un lugar dentro del poder ejecutivo (Ver gráfico N° 1). Al respecto Abanto (2011) y otros investigadores, han abordado el tema de institucionalidad indígena como una demanda vigente de las diferentes organizaciones representativas.

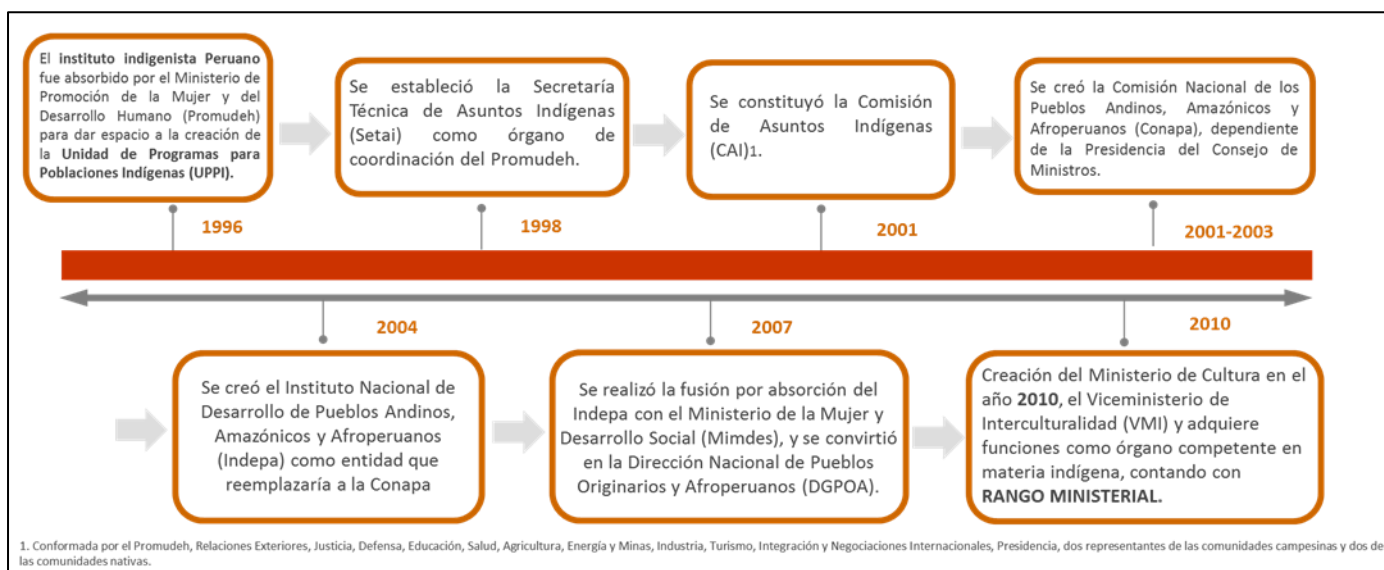
Al respecto, se tener en cuenta que la “institucionalidad indígena”, a diferencia de las instituciones como tales (Ministerios, Viceministerios, Direcciones, etc.), hace referencia

² Citado por Torrejón, Sandra. 2018. ¿Quién es indígena en el Perú? Tensiones y desencuentros en la implementación de la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas. En Cuaderno de Investigación N° 3. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

al conjunto de normas y políticas relacionadas con la garantía de los derechos de los pueblos indígenas. En tal sentido, la institucionalidad indígena tiene una historia de larga data, aunque con retos que aún se deben superar.

Las diferentes coyunturas críticas tales como el regreso a la democracia del año 2000, los sucesos acontecido por el conflicto de Bagua; han permitido que la institucionalidad indígena cobre mayor relevancia en la agenda política del Perú. En estos contextos, el rol de las organizaciones indígenas ha sido determinante, pues son aquellos quienes incentivan proyectos y/o políticas públicas. No obstante, aún es necesario establecer puntos de encuentro entre actores estatales y organizaciones indígenas, como denominadores en común para futuros acuerdos.

Gráfico N° 1: Línea de tiempo de instituciones relacionadas con el tema indígena desde la suscripción del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo



Fuente: Ministerio de Cultura

Elaboración: Propia

Por su parte, Alza y Zambrano (2015) hacen un análisis del proceso de establecimiento de agenda en materia de pueblos indígenas, en un contexto de cambios en la estructura organizacional del Estado Peruano, entre los años 2000 y 2011. Al respecto, mencionan que se espera que el Estado sea de alguna manera el generador de “las condiciones que garanticen la continuidad de las culturas indígenas y sus formas de vida. La pregunta detrás es si efectivamente ello ha sido así y si se han organizado para lograr este objetivo” (Alza & Zambrano, 2015, p. 89).

Por su parte, en el texto sobre Pueblos indígenas y establecimiento de agenda: Cambios en la estructura organizacional en el Estado Peruano (2000-2011) Mencionan también que, por ejemplo,

“si (...) en disposiciones y medidas estatales se mantienen lógicas monoculturales, es más que probable que los problemas –históricos- de los pueblos indígenas continúen e incluso se agraven. Ocurre que mantener ciertas formas conservadoras respecto a la manera sobre cómo gobernar podría significar restricciones a las condiciones de vida de estos pueblos. Si a ello se suman políticas de aculturamiento hacia los grupos distintos, nos encontramos incluso frente a la posibilidad de extinguir la riqueza de la pluralidad” (Alza & Zambrano, 2014, p. 2).

En este sentido, se propone reconstruir procesos pensando en las lógicas de la formulación de las políticas públicas, ello podría involucrar también los aspectos relacionados a la toma de decisiones de autoridades a nivel municipal y la ejecución misma del gasto.

Finalmente, Barrantes (2017) hace un estudio para “evaluar empíricamente la potencial existencia de desigualdades horizontales entre las personas con discapacidad de movilidad (PcDM) indígenas y no indígenas en la situación de pobreza multidimensional” (Barrantes, 2017). Este ejercicio, más orientado a indicadores y variables desde la economía, sirve como referencia para alinear los conceptos de etnicidad y población indígena. En este caso, se utilizan también las variables de lengua materna y autoidentificación étnica desde la Encuesta Nacional de Hogares del año 2012; dichas variables son analizadas a la luz de las dimensiones de pobreza para las PcDM y evaluar así las brechas en términos de pobreza multidimensional.

En este caso, se utilizan tanto aspectos cuantitativos como cualitativos y estadísticas descriptivas que sustentan el uso de la variable étnica en el estudio. Es así que se concluye que “los resultados de los distintos ejercicios empíricos muestran que la pertenencia al grupo indígena coloca a las PcDM en una peor situación en términos de pobreza multidimensional respecto a las no indígenas”.

3. Planteamiento del problema

3.1. Fundamentación

Según el artículo 10 de la Ley Orgánica de Municipalidades (2003), las municipalidades son órganos del Gobierno Local e instituciones con autonomía económica y administrativa que perciben fondos de los contribuyentes por concepto de impuestos, teniendo como finalidad promover y conducir el desarrollo socioeconómico de su circunscripción.

Asimismo, algunas de las competencias de los gobiernos locales son la planificación del desarrollo de su distrito o provincia, la ejecución de estos planes, la administración de sus bienes y rentas, así como de los servicios públicos locales. Es importante también señalar que la formulación, aprobación y ejecución de los planes deberían estar alineadas a los Planes de Desarrollo Nacionales y Regionales.

Las funciones específicas de las municipalidades se encuentran enmarcados dentro de cuatro ejes, el primero comprende el acondicionamiento territorial, la vivienda y seguridad pública; el segundo a la población, salud y saneamiento ambiental; el tercero a la educación cultura y promoción social; y el cuarto a la regulación del abastecimiento y comercialización de productos, para asegurar su libre flujo y evitar la especulación.

El desarrollo económico de los gobiernos locales debería implicar el fortalecimiento de cuatro dimensiones: social, económico, medioambiental y político. Aunque en la realidad estas dimensiones existen como un todo y se afectan mutuamente; para poder evaluarlas se deben considerar de forma separada.

Aún existe un amplio debate sobre la capacidad que tienen los gobiernos locales para asumir las competencias y funciones a favor de su desarrollo; según Finot (2003), los procesos de descentralización en América Latina no han logrado alcanzar completamente a todos los municipios y a los que sí ha llegado su autonomía efectiva aún es muy relativa. La escasa autonomía de los gobiernos locales se debería, no solo al centralismo, sino también a que los procesos han sido orientados básicamente a la gestión social, como el incremento de la cobertura de salud y educación. Es necesario cambiar la mirada hacia el desarrollo local con eficiencia fiscal, participación ciudadana, equidad social y desconcentración.

Según Arriagada (2002), una organización municipal produce un conjunto de servicios, que en líneas generales están relacionados con la regulación territorial y económica, la asistencia social, y de fomento al desarrollo, crecimiento y redistribución. Estos productos se materializan con la provisión de los servicios básicos (agua potable, alcantarillado, electricidad, etc.); servicios sociales (educación, salud, cultura, deporte, etc.); infraestructura (hospitales, escuelas, etc.); medioambiente (regulación, ordenamiento, etc.); crecimiento, desarrollo y redistribución al interior del municipio (capacitación, becas, etc.).

En ese sentido, para Arriagada (2002), la evaluación de la gestión municipal tiene como objetivo mejorar la eficiencia y la efectividad de los gobiernos locales, rescatar la importancia del rol de la organización municipal en el desarrollo territorial, en el mejoramiento de la calidad de vida y en el aumento de las oportunidades de crecimiento.

En el Perú, durante los últimos años, se han dado importantes avances en el desarrollo local en áreas como la financiera, la prestación de los servicios, las relaciones entre los actores locales y el marco legal, entre otros. Sin embargo, dada la gran diversidad geográfica, demográfica y principalmente cultural de nuestro país, las dificultades para lograr un gasto eficiente, en línea con el objetivo de alcanzar el desarrollo local y mejorar la prestación de servicios, se han hecho cada vez más evidentes en contextos de mayor diversidad y presencia de pueblos indígenas u originarios.

Se considera que los pueblos indígenas u originarios son aquellos que tienen su origen en tiempos anteriores al Estado, que tienen lugar en este país y región; y que, además conservan todas o parte de sus instituciones distintivas (Cultura, 2019).

En ese sentido, para la identificación de pueblos indígenas u originarios, o para determinar la presencia de estos pueblos, se toman en cuenta las definiciones y criterios que establece la normatividad vigente³. Asimismo, se deben considerar los siguientes criterios de identificación:

- **Continuidad histórica:** Da cuenta de la existencia de sociedades desde tiempos anteriores a la conquista, colonización o las actuales fronteras estatales.
- **Conexión territorial:** Da cuenta de sociedades cuyos ancestros habitaban el país o la región.

³ El Perú ha suscrito el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

- **Instituciones distintivas:** Da cuenta de sociedades que retienen o conservan algunas o todas sus instituciones propias.
- **Autoidentificación:** Hace referencia a la conciencia del grupo colectivo de poseer una identidad indígena u originaria. Es decir, independientemente de la utilización del término “indígena” u “originario”, lo relevante es la conciencia del grupo de poseer una identidad colectiva, la cual además está respaldada en una historia que da cuenta de su carácter originario.

Los mencionados criterios deben interpretarse de manera conjunta. Así, para establecer si una población o colectivo cuenta con atributos que se relacionen con dichos criterios, es necesario contar con información suficiente, actualizada y confiable en concordancia con lo que establece la Directiva N° 001-2014-VMI/MC, "Lineamientos que establece instrumentos de recolección de información social y fija criterios para su aplicación en el marco de la identificación de los pueblos indígenas u originarios" (RVM N° 004-2014-VMI-MC) y la Guía Metodológica de la Etapa de Identificación de Pueblos Indígenas u Originarios del Ministerio de Cultura.

Es importante destacar que si bien en la actualidad, los pueblos indígenas u originarios se organizan principalmente en comunidades nativas y campesinas (zona andina y amazónica), no todos tienen una comunidad propia y no necesariamente todas las comunidades forman parte de algún pueblo indígena u originario.

Según el Ministerio de Cultura, existen a la fecha 55 pueblos indígenas u originarios, hablantes de 48 lenguas diferentes y que viven de forma colectiva⁴ en más de 980 distritos a nivel nacional. Dada esta diversidad, uno de los principales retos de los gobiernos locales es incorporar el enfoque de interculturalidad en sus políticas, programas y proyectos de manera que el gasto sea eficiente en línea con las demandas de una población diversa y que resguarda la riqueza cultural del país.

Actualmente, la información sobre población indígena u originaria a nivel distrital se encuentra disponible en la Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios del Ministerio de Cultura; asimismo, las preguntas de lengua materna y autoidentificación étnica de los Censos Nacionales 2017, permitirán determinar la ratio de población indígena en cada distrito.

⁴ Se entenderá por “vivir de forma colectiva” a pueblos indígenas organizados en comunidades nativas, campesinas, anexos, caseríos u otros reconocidos por el Ministerio de Cultura.

3.2. Planteamiento

Los municipios presentan, año a año, niveles de ejecución de gasto inferiores a los programados, ello al margen de las autoridades de turno e incluso cuando la ejecución es positiva y se encuentra próxima al 100%, ello no se ve reflejado en la reducción de brechas de acceso a servicios básicos enmarcados en las funciones propias de los gobiernos municipales. Esta situación afecta directamente a la calidad de vida de sus localidades, así como a su desarrollo económico y social.

A la luz de las estadísticas actuales, se sabe que la población indígena u originaria, por razones de lengua materna, distancia, discriminación y menor pertinencia cultural en la provisión de servicios es la que presenta niveles de pobreza, educación y acceso a servicios básicos más bajos⁵. Ello no significa que existan servicios o necesidades específicas para la población indígena, sino que las brechas históricas que persisten en estas poblaciones han generado la situación de vulnerabilidad en la que hoy se encuentran. Su atención dependerá, entonces y en gran medida, de una mirada intercultural considerando los indicadores que se plantean en la presente investigación. Cabe precisar, además, que no existe un solo indicador asociado a la respuesta a necesidades particulares de la población indígena, sino que es el conjunto de medidas y acciones de gestión pública local lo que facilitarán la incorporación del enfoque intercultural en los servicios.

En ese sentido, la presente investigación busca contribuir a resolver el siguiente problema público: la población indígena u originaria amazónica y andina a nivel nacional, presenta mayores brechas de acceso a servicios básicos, situación que se agrava ante la menor eficiencia en la ejecución del gasto público y la menor planificación con enfoque intercultural.

Al respecto, cabe señalar que no es la presencia o no de la población indígena en un ámbito geográfico específico lo que determina la eficiencia del gasto público, sino que en contextos regulares donde el gasto público en la mayor cantidad de municipalidades del Perú es menor y las acciones en la gestión municipal no contribuyen al cierre de brechas de acceso a servicios básicos en el mediano o largo plazo, esa situación afecta en mayor medida a la población indígena quienes presentan brechas estructurales e históricas en los ámbitos donde viven.

⁵ Ver: Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios. Referencia web: <https://bdpi.cultura.gob.pe/indicadores-sociodemograficos>

4. Preguntas de investigación

¿Qué relación existe entre “la eficiencia de la gestión municipal, a partir del análisis de la “entrega de servicios o planificación de proyectos de inversión”, y los distritos con mayor presencia de población indígena u originaria”, teniendo en cuenta el enfoque intercultural?

Cabe señalar, que la relación que se busca investigar no necesariamente es de causalidad, considerando que podrían existir una serie de variables adicionales o del entorno que no serán materia del presente estudio.

En ese sentido, se plantean como preguntas específicas las siguientes:

- ¿La mayor presencia de población indígena u originaria en un distrito influye en la eficiencia en la ejecución del gasto público en materia de proyectos de inversión?
- ¿Cuáles son los principales factores que podrían determinar una mejor eficiencia en la ejecución del gasto público en materia de proyectos de inversión en distritos con mayor presencia de población indígena u originaria?
- ¿Cuál es la importancia del enfoque intercultural en la definición de las actividades de un proyecto de inversión y la dotación de servicios básicos a nivel local en distritos con mayor presencia de población indígena u originaria?

5. Justificación

La población que pertenece a pueblos indígenas u originarios actualmente enfrenta las mayores brechas en servicios públicos a nivel nacional con relación al total de la población en su conjunto. La Encuesta Nacional de Hogares –ENAHO (en adelante, ENAHO) (2018), la Encuesta Nacional Demográfica de Salud Familiar – (en adelante, ENDES) (2018) y los últimos censos de Población y Vivienda 2017 (en adelante, CPV 2017), así lo demuestran, considerando las preguntas de autoidentificación étnica que se incluyen en cada uno de estos instrumentos y con representatividad hasta el nivel departamental.

Según la Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios del Ministerio de Cultura, hasta el mes de junio del año 2020 existen 8,984 localidades pertenecientes a pueblos

indígenas u originarios⁶, con una población total aproximada de 2, 694, 236 personas⁷. Sin embargo, existen alrededor de 4 millones 447 mil 195 de personas que aprendieron a hablar en alguna de las 48 lenguas indígenas y 5 millones 984 mil 708 personas que se sienten o se consideran indígenas, de acuerdo con el CPV 2017.

Hoy se cuenta información que demuestra que de quienes aprendieron a hablar en lenguas indígenas, el 33% no cuenta con agua potable dentro de sus viviendas y el 52% no cuenta con el servicio de alcantarillado; asimismo, el 22% no cuenta con conexión eléctrica, entre otras brechas. Los resultados antes mostrados son contrarios a la población cuya lengua materna es el castellano, cuyas brechas son muy reducidas⁸ (Ver gráfico N° 2)⁹.

En ese sentido, esta investigación brindará alcances sobre las posibilidades de incorporar el enfoque intercultural en la gestión pública a nivel local, priorizando los distritos con mayor presencia de población indígena u originaria la luz de una metodología que toma en cuenta variables cuantitativas y cualitativas para evidenciar la diversidad cultural del país.

Asimismo, se analizará la eficiencia en la administración de los recursos públicos que les son asignados a los municipios, considerando que, pese a que al final del ejercicio fiscal puedan ejecutar por encima del 90% incluso, ello no necesariamente se traduce en mejores condiciones de vida para su población, lo que es aún más evidente en contextos con una presencia concentrada de población indígena u originaria. Es así como, el enfoque intercultural y su aplicabilidad en la gestión de inversiones a nivel local cobra mayor importancia y requiere ser entendido de forma ejecutiva y tangible.

La finalidad será plantear una estrategia de implementación del enfoque intercultural con una mirada hacia lo territorial, en línea con los servicios que actualmente se prestan desde el Ministerio de Cultura como ente rector en la materia. Para ello, se deberá tener en cuenta que el enfoque intercultural no busca cubrir una necesidad de integración de los pueblos indígenas, toda vez que el objetivo es la generación conjunta y en igualdad de condiciones de las políticas, planes y proyectos que los involucran y no “integrarlos” a

⁶ De las cuales 4,907 son comunidades campesinas, 2,303 son comunidades nativas y 1,774 son localidades de otro tipo, tales como asentamientos, caseríos, anexos u otros.

⁷ Fuente: Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios (Cultura, 2019), con datos calculados a partir de los últimos Censos de Población y Vivienda 2017.

⁸ Para mayor información revisar: <https://bdpi.cultura.gob.pe/indicadores-sociodemograficos>. (Cultura, 2019)

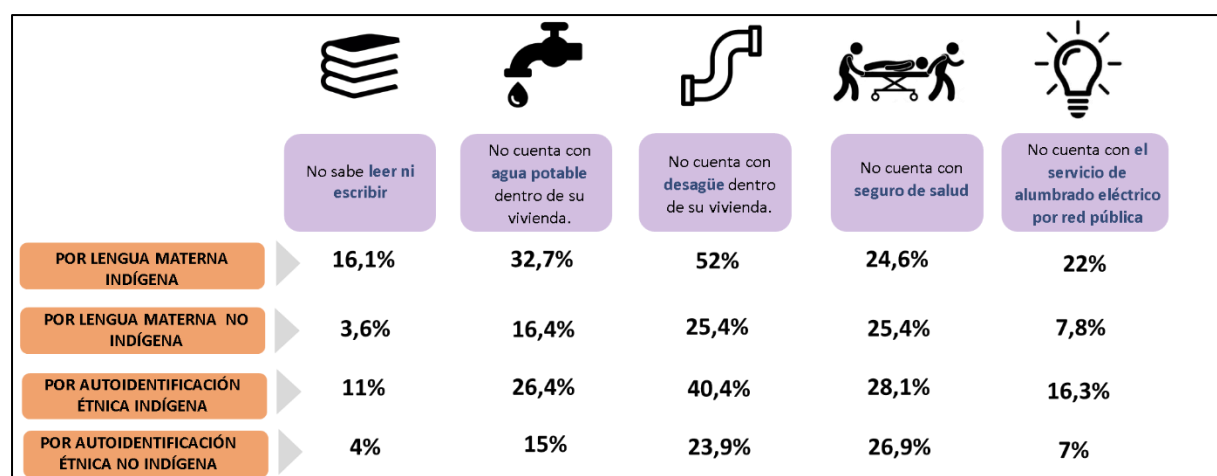
⁹ Es importante tener en cuenta que la brecha en el caso del acceso al seguro de salud no es significativa entre la población indígena por lengua materna y la no indígena. Sin embargo, cabe señalar que contar con un seguro de salud en el caso de la población indígena, no garantiza el acceso al servicio como tal y menos aún, al acceso a uno con pertinencia cultural.

una lógica de desarrollo previamente construida. Es así que, los servicios que actualmente se prestan desde el Sector a cargo deberán organizarse para ser incluidos transversalmente en todos los planes de las diferentes instituciones públicas, entendiendo lo intercultural como algo orgánico y necesario en todas las aristas de la administración pública.

De otro lado, el estudio guarda relación, principalmente, con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 1: fin de la pobreza, desde un enfoque de pobreza multidimensional y vulnerabilidad por brechas de acceso que se sustentan en políticas con menor enfoque intercultural; 10: Reducción de las desigualdades; 11: ciudades y comunidades sostenibles, en relación con la meta de acceso a servicios básicos adecuados; y 16: paz, justicia e instituciones sólidas, específicamente en lo relacionado a la protección de libertades fundamentales y no discriminación.

En relación con lo anterior mente señalado, es importante resaltar que, para el análisis de eficiencia de gasto o ejecución presupuestal a nivel municipal, la mayor presencia de población indígena no busca ser una variable suficiente o determinante. Tal como se mencionó previamente, esta es una oportunidad de investigación para mirar los factores cuantitativos y económicos de las inversiones a nivel local, desde la población y en atención de sus principales demandas en la diversidad de sus circunstancias. En este sentido, se busca demostrar que los municipios con mayor presencia de población indígena tienen una variable necesaria para entender y priorizar sus actividades y proyectos de inversión en el corto y mediano plazo: el enfoque intercultural.

Gráfico N° 2: Brechas de acceso a servicios básicos por lengua materna indígena y no indígena y por autoidentificación étnica indígena y no indígena



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (2018) - INEI

Elaboración: Ministerio de Cultura

En este sentido, y considerando lo anteriormente detallado, la investigación guarda relevancia a nivel político ya que, cada vez más, la necesidad de atención con pertinencia cultural se hace evidente cuando los diferentes proyectos, programas y políticas nacionales presentan brechas de acceso precisamente en los ámbitos donde vive la población indígena o afroperuana. Ello y la constante discusión sobre la pertenencia étnica (¿quién es indígena o afrodescendiente en el Perú?), así como las denuncias de racismo que persisten como un problema estructural en nuestra sociedad y la capitalización de la diversidad en nuestro país, han puesto en agenda un tema relegado por muchos años.

Asimismo, a nivel económico y académico, se plantea una mirada particular considerando que lo intercultural ha sido regularmente estudiado desde la antropología o la sociología e incluso desde el derecho constitucional. Es así, como con este estudio se ofrece una mirada desde la inversión pública y la gestión de los recursos en un sistema que pocas veces encuentra un engranaje entre lo cualitativo y lo cuantitativo, ofreciendo un aporte a la temática indígena en el Perú particularmente. Al respecto, también, es importante señalar que para la gestión pública y la institucionalidad del subsector interculturalidad en el Estado, persiste una necesidad por contar con evidencia sobre la importancia del enfoque intercultural y su posible impacto en ámbitos geográficos priorizados.

Finalmente, y a la luz de las entrevistas realizadas para la investigación, se identifica un aporte relevante en el ámbito sociocultural ya que la incorporación de la temática indígena en la lectura de la priorización de las temáticas de gasto supone, al mismo tiempo, posicionar la historia, prácticas y costumbres propias de la diversidad de nuestro país y con ello normalizar “lo indígena” en diferentes ámbitos geográficos y contextos políticos y sociales. Con ello, se busca justificar la necesidad de contar con más investigaciones sobre interculturalidad desde diferentes disciplinas como un punto de partida para análisis con evidencias estadísticas e incluso evaluaciones de impacto en el mediano y largo plazo.

6. Viabilidad

Para evaluar la gestión municipal, la población indígena y el enfoque intercultural es necesario contar con información precisa que facilite, de una manera práctica y sencilla, conocer y valorar en qué se ha avanzado, en qué falta avanzar y qué aspectos están poco desarrollados o no existen. Esta información será de tipo cuantitativa y cualitativa.

Es así como, para realizar este análisis se contará con información estadística del Instituto Nacional de estadística e informática - INEI, específicamente de las ENAHO del año 2018¹⁰ y de los Censos Nacionales de Población, Vivienda y Comunidades Indígenas del año 2017 (en adelante, CPV). De forma complementaria, se analizará el nivel de ejecución y eficiencia del gasto público por distrito con información de la plataforma de consulta amigable del Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante, MEF).

Específicamente, sobre el uso de la ENAHO cabe señalar que, al no contar con representatividad menor a la departamental, su uso únicamente se limita al análisis descriptivo de la situación general (nivel nacional) de los pueblos indígenas en el Perú considerando las preguntas de autoidentificación étnica y lengua materna. Esta data no será usada para el análisis específico a nivel distrital.

Por su parte, para caracterizar a los distritos en términos de mayor o menor presencia de población indígena, se utilizará la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios (en adelante, BDPI) del Ministerio de Cultura y los resultados para las variables de lengua materna y autoidentificación étnica del CPV 2017. Por su parte, la BDPI, será utilizada también como fuente de información cualitativa en todo lo relacionado con los pueblos indígenas, así como las fuentes oficiales del Ministerio de Cultura tales como el Registro Nacional de Traductores e Intérpretes en Lenguas Indígenas (en adelante, RENINTLI), la web de la plataforma “Alerta contra el Racismo”, la Base de Datos de servidores públicos bilingües certificados¹¹, entre otras fuentes de información obtenidas formalmente y de libre acceso, en el marco de mi trabajo en la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas y en la Dirección General de Ciudadanía Intercultural.

Adicionalmente, se incorporarán citas y análisis a partir de entrevistas a expertos en las temáticas a investigar. La metodología de estas, así como la del uso de las bases de datos mencionadas, se detallará en el capítulo correspondiente.

¹⁰ La última en ser publicada durante el desarrollo de la presente investigación y cuyo procesamiento de datos está publicado como última información disponible para el análisis de indicadores sociales de pueblos indígenas en la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas del Ministerio de Cultura (BDPI), hasta el mes de octubre del año 2020.

¹¹ Solicitada en el marco de la Ley de Transparencia, toda vez que no aún no ha sido publicada oficialmente.

7. Objetivos

De acuerdo con lo señalado en los acápites anteriores, se plantea como objetivo general de la investigación el siguiente: determinar el tipo de relación entre la eficiencia de la gestión municipal de los distritos con mayor presencia de población indígena u originaria y la entrega de servicios o planificación de proyectos de inversión considerando el enfoque intercultural. Con ello, se pretende plantear una estrategia de implementación del enfoque intercultural con una mirada hacia lo territorial, en línea con los servicios que actualmente se prestan desde el Ministerio de Cultura como ente rector en la materia.

En ese sentido, se plantean como objetivos específicos los siguientes:

- Identificar si la mayor presencia de población indígena u originaria guarda relación con la eficiencia en la ejecución del gasto público en materia de proyectos de inversión.
- Comprender los principales factores que podrían determinar una mejor eficiencia del gasto en las municipalidades con mayor presencia de población indígena u originaria.
- Describir desde lo cualitativo la importancia del enfoque intercultural en la definición de las actividades de un proyecto de inversión y la dotación de servicios básicos a nivel local en distritos con mayor presencia de población indígena u originaria.

Es así como, a partir de los objetivos descritos, se busca plantear una estrategia de implementación del enfoque intercultural, partiendo de la descripción cualitativa del mismo, que tiene como fundamento la existencia de una relación (no necesariamente de causalidad) entre los resultados en la gestión municipal, a la luz de los datos sobre el uso del presupuesto, y la mayor presencia de población indígena en una jurisdicción determinada. Partiendo de esta posible relación, el planteamiento de una estrategia transversal de implementación del enfoque intercultural cobra sentido.

8. Hipótesis

En línea con lo anterior, se plantea como hipótesis de estudio que existe una relación entre la eficiencia de la gestión municipal de los distritos con mayor presencia de población indígena u originaria y la entrega de servicios o planificación de proyectos de inversión considerando el enfoque intercultural.

Cabe señalar, nuevamente, que esta relación no necesariamente será de causalidad ni hará referencia a una correlación estadística, sino que sugiere una asociación entre dos aspectos regularmente no estudiados cuando se plantean soluciones ante los problemas de eficiencia de gasto público a nivel local: el factor interculturalidad y cómo se entiende.

En ese sentido, se plantean como hipótesis específicas las siguientes:

- La mayor presencia de población indígena u originaria guarda relación con la eficiencia en la ejecución del gasto público en materia de proyectos de inversión.
- El enfoque intercultural es uno de los principales factores que podrían determinar una mejor eficiencia del gasto en las municipalidades con mayor presencia de población indígena u originaria.
- El enfoque intercultural es clave para la definición de las actividades de un proyecto de inversión y la dotación de servicios básicos a nivel local en distritos con mayor presencia de población indígena u originaria.

9. Alcances y limitaciones del estudio

El presente estudio aporta a la comprensión de la relación entre la gestión local a nivel nacional, la eficiencia del gasto público y la mayor presencia de población indígena u originaria en un ámbito determinado, desde la óptica del enfoque intercultural. Al respecto, es importante tener en cuenta que el enfoque de interculturalidad aún se viene desarrollando a nivel del Ministerio de Cultura como el Sector competente, en esa medida se busca plantear salidas de gestión en ámbitos locales, adecuadas a los contextos y la limitada capacidad de gasto eficiente, aunque a veces efectivo, pero pocas veces traducido en resultados concretos para la población.

En tal sentido, se identifica como una limitación que no existe una postura cerrada o legalmente aprobada respecto de los indicadores que operativicen lo “intercultural” en términos de gestión local o regional, ello tomando en cuenta la inmensa diversidad de nuestro país y el reto que supone implementar políticas interculturales en contextos donde los escenarios, demandas y oportunidades, son tan diferentes como complejas. De acuerdo con lo indicado por la actual viceministra de interculturalidad, Angela Acevedo

Huertas, el Sector viene trabajando propuestas normativas para definir los criterios que determinen *cómo* se transversaliza el enfoque intercultural, de manera tangible.

Asimismo, la definición de distritos con mayor presencia de población indígena u originaria es una propuesta que se viene evaluando y construyendo al interno del Ministerio de Cultura pero que hasta la publicación de la presente investigación no se ha formalizado en un instrumento normativo que permita su aplicabilidad de forma transversal a diferentes sectores y niveles de gobierno. En este sentido, este estudio plantea una forma de identificar distritos con mayor presencia de población indígena u originaria, utilizando las variables disponibles y recogidas a través de fuentes oficiales del Estado, considerando además que no es la única metodología posible y que podría complementarse a otras que precisen mejor la diversidad en ámbitos amazónicos como andinos.

De otro lado, es importante aclarar que no se planteó un estudio específico de caso para investigar las causas más particulares relacionadas con el gasto público a nivel municipal por factores relacionados con el tiempo, el presupuesto para la presente investigación. Sin embargo, se debe precisar que los estudios relacionados con población indígena son extensos en análisis etnográficos y de caso, siendo que falta en la academia estudios que analicen a nivel nacional el comportamiento de las variables objetivas para definir a la población indígena, como son la autoidentificación étnica y la lengua materna que, por primera vez, tenemos a disposición en los censos nacionales. En el mismo sentido, y de forma complementaria, se contará con ejemplos específicos de casos que nos permitan graficar mejor las hipótesis a plantear en la investigación.

Finalmente, cabe señalar que este estudio no incorpora dentro de su análisis cualitativo el tratamiento o atención a la población indígena en situación de aislamiento voluntario o contacto inicial (en adelante, PIACI). Si bien las localidades PIACI figuran en la BDPI, ello se considerará para el análisis cuantitativo de identificación de distritos con mayor o menor presencia de población indígena, en general, mas no para el análisis cualitativo de la atención con pertinencia cultural y la eficiencia del gasto a nivel municipal. Ello, considerando la situación de especial vulnerabilidad que viven estos pueblos, lo que requiere una atención particular donde se trabaja de forma articulada con el ente rector en la materia.

I. CAPÍTULO II: Marco teórico

1. Sobre los análisis de gasto público

Según Bonnefoy y Armijo, la calidad del gasto público se vincula con la capacidad institucional (Bonnefoy & Armijo, 2005). Ello se condice con el caso peruano dada la deficiencia en la gestión de las inversiones a nivel distrital, como lo demuestran las estadísticas actuales y las cifras de ejecución presupuestal de los últimos años.

El gasto asociado a un tema de capacidad no parece una conclusión menor, pero tampoco llama la atención en tanto las prácticas de ineficiencia en el uso del dinero público parecen haberse institucionalizado. Dado que los gastos de capital se ven afectados por la capacidad municipal (Lastra, 2017) y que son los municipios el principal agente al servicio del ciudadano es el gobierno local para la creación de valor público en planes y proyectos que signifiquen mejoras en la calidad de vida de sus ciudadanos (Tello, 2010). El análisis del gasto no se relaciona únicamente con factores económicos y de eficiencia en el uso del dinero, sino principalmente, con el estilo de vida, desarrollo y ejercicio mismo de la ciudadanía de las personas.

En este sentido, la presente investigación busca plantear un análisis del desempeño de las municipalidades, utilizando como variable el porcentaje de ejecución del gasto público en un periodo de tiempo determinado. Sin embargo, el análisis busca profundizar en los elementos específicos de gasto en aquellos casos donde los porcentajes evidencien una menor eficiencia. Todo ello con el objetivo de explicar y presentar alternativas de solución, a una probable relación entre el desempeño presupuestal de los municipios con la mayor presencia de población indígena u originaria.

Es así como observaremos en términos cuantitativos y cualitativos como el dinero público podría ser gastado de forma más eficiente si se orienta a las demandas y a la realidad de la población culturalmente diversa de nuestro país. Para ello, en términos teóricos se entenderá a la evaluación de la gestión de acuerdo a lo indicado por la Organización para la Cooperación y el desarrollo Económicos (OCDE), como la “medición sistemática y continua en el tiempo de los resultados obtenidos por las instituciones públicas y la comparación de dichos resultados con aquellos deseados o planeados, con miras a mejorar los estándares de desempeño de la institución” (Bonnefoy & Armijo, 2005).

Asimismo, una forma de entender la capacidad estatal es el comportamiento potencial de la entidad (Completa, 2017). De tal forma que dicho comportamiento potencial se relacione con el marco institucional, la infraestructura física, tecnológica, recurso humano, voluntad política, entre otros, de los municipios para alcanzar los objetivos planteados y traducidos en el uso eficiente del dinero público (Lastra, 2017).

A la luz de esta teoría, el enlace para identificar que la eficiencia del gasto público - entendida como el mejor porcentaje de ejecución al cierre del año fiscal por municipio- con la mayor presencia de población indígena en un distrito, se sustenta en la lógica de representatividad e institucionalidad asociada a la organización local, el grado de participación de los hogares en un distrito, entre otros. Así, “mientras mayor sea la participación de los miembros del hogar en las diferentes organizaciones, mejor representación de la población tendrá estas y más potencial para incidir en la gestión municipal” (Navarro & Allpas, 2018).

Un aspecto importante por considerar es el procedimiento mismo del gasto público. De esta forma tenemos el PIA o Presupuesto Institucional de Apertura que pocas veces resulta suficiente y, ya sea por proyectos de inversión o transferencias presupuestarias, a fin de año se reporta la ejecución en relación con el PIM o Presupuesto Institucional Modificado. El incremento a través de las clásicas “demandas adicionales” en el Estado, está condicionado a la eficiencia en la ejecución del año anterior, siendo casi un incentivo “quedarse sin dinero”. En este proceso de gasto las municipalidades, específicamente, requieren de mayor capacidad y asistencia técnica con la que muchas veces no cuentan.

Otra teoría es la que presenta Sandra Torrejón (2018), citando autores como Dargent (2012), Soifer & Vom Haum (2012) y Zevallos (2016), donde se entiende a la capacidad estatal como “la habilidad de una burocracia estatal para implementar políticas públicas en el territorio sobre el cual tiene jurisdicción, alcanzando sus objetivos de manera efectiva y sin influencia externa indebida”.

De esta forma, la capacidad de un Estado para implementar políticas públicas dependerá, en gran medida, de la capacidad de las agencias estatales a cargo de implementar dichas políticas (Torrejón, 2018). Asimismo, la bibliografía relacionada con la dimensión más político administrativo del análisis de la capacidad estatal, enfatiza en el tema del alcance territorial y social del Estado orientado directamente con la implementación efectiva de políticas públicas (Torrejón, 2018).

En este sentido, toda vez que la organización y participación de la población se condice con la gestión municipal y, por lo tanto, en su eficiencia para el gasto, la relación con las características de dicha población se haría evidente. Una población participa en el marco de sus prácticas y costumbres y sus demandas y expectativas sobre la gestión de sus autoridades se definen en relación con su cosmovisión, autodeterminación y formas de organización interna. En este sentido, la presencia de “lo indígena” como una variable fundamental en el establecimiento de prioridades de gasto a nivel municipal no debería pasar desapercibida.

Al respecto, es interesante el argumento que se presenta sobre la participación y la organización colectiva como reivindicaciones de actores que suelen carecer de acceso regular a las instituciones, de modo tal que se considera como el único medio para incluir determinadas expectativas en la agenda política (Remy, 2010). Ello a nivel local podría representar un espacio de incidencia o presión política mayor.

Considerando que, en determinados contextos, coyunturas y dada una realidad de alta diversidad cultural, las expectativas y demandas son también diversas, la organización orientada a dicho escenario cultural resulta determinante para las decisiones que se tomen a nivel local. En este sentido, de acuerdo a Villaveces en su texto sobre “Acción colectiva y el proceso de la política pública”, la resolución de problemas de asignación de bienes públicos o la decisión de implementar o no un programa social se relaciona con la capacidad de formación de coaliciones u organizaciones sociales a nivel local (Villaveces, 2009).

Otros datos resultan interesantes para el análisis cuando vemos características sociodemográficas a nivel distrital; por ejemplo, de acuerdo al análisis de Navarro y Allpas (2018) sobre la gestión municipal y el acceso a servicios de agua y saneamiento,

“(…) tal como lo plantean Carruthers y Ulfarsson, Nakamura y Tahira, y Hortas y Solé-Ollé, se encontró que las ciudades con mayor concentración poblacional son más eficientes en la entrega de los servicios porque se reducen los costos per cápita (Soto 2016). Sin embargo, otro estudio no encontró una relación significativa entre esta variable y la eficiencia del gasto municipal, a pesar de la reducción de costos de transacción que de ésta podría derivarse (Herrera y Francke 2009)” (Navarro & Allpas, 2018. p. 18).

Esto es interesante, toda vez que la densidad poblacional cuando analizamos zonas de alta presencia de población indígena es un factor que algunas veces juega en contra.

Como es sabido, la población indígena que vive en colectivos regularmente se ubica en zonas rurales del país, en ámbitos de difícil acceso y con menor densidad poblacional. En ese contexto, de haber una relación significativa entre la eficiencia y la mayor concentración de la población, se explicaría un escenario desfavorable para los distritos con mayor presencia de población indígena. Sumado a los costos per cápita para el acceso a servicios, se incluiría la alta diversidad de demandas y la menor oferta de servicios en términos de interculturalidad.

Asimismo, en relación al concepto de densidad poblacional es importante señalar: la relación entre el índice de densidad poblacional y la mayor o menor presencia de población indígena no implica causalidad, es decir, la población indígena no necesariamente se ubicará en ámbitos de menor densidad poblacional por ser indígena. Esta relación guarda un sentido más histórico y cualitativo.

Los pueblos indígenas históricamente se han ubicado en ámbitos geográficos donde la tierra y las condiciones naturales son favorables a su desarrollo y estilo de vida. Asimismo, la posterior conformación de espacios urbanos industrializados se ha desarrollado en ámbitos alejados de las zonas regularmente destinados al trabajo de la tierra (principalmente en zonas andinas) o la caza o pesca (principalmente en zonas amazónicas). Esta situación ha generado brechas geográficas y de acceso entre los pueblos indígenas y la presencia física del Estado (local municipal, comisaría, entidades bancarias, entre otros), las mismas que se han incrementado con las brechas de acceso a servicios básicos.

Otra variable presente en estudios sobre capacidad de gestión a nivel local es el “consumo del hogar” en términos económicos. Según, Steiner, así como Loayza (2010), Rigolini y Calvo –González (2011), existe una relación positiva entre la capacidad de los gobiernos locales con el consumo del hogar, es así que, a mayor consumo, mejor será la capacidad de los gobiernos locales. Esto se relaciona también con la situación de pobreza.

Según Herrera y Francke (2009), el nivel de pobreza, desde la lógica del ingreso per cápita, es determinante en el ejercicio municipal en términos de presupuesto, ya que ofrece o no las condiciones para el cobro de impuestos, y hace necesario que los municipios prioricen el tema de la atención de necesidades básicas. Sin embargo, es necesario considerar que cuando analizamos contextos culturalmente diversos como aquellos distritos con presencia de población indígena, la lógica de pobreza monetaria

excede a las demandas de dicha población y a su concepto de “desarrollo”. En estos casos aplica un análisis hacia la pobreza multidimensional.

Finalmente, existen dos variables que diversos estudios han relacionado también con la eficiencia a la gestión municipal: el grado de ruralidad y el acceso a tecnologías de información y comunicación. Navarro y Allpas (2018) consideran ambos elementos para la formulación de lo que denominan el índice de Gestión Municipal (IGM), ello sustentado en que,

“el nivel de urbanidad determina el grado de complejidad de la gestión municipal. A mayor urbanidad, más posibilidades de cobro de impuestos para la generación de recursos, mayor acceso a profesionales calificados y a la tecnología. Por el contrario, los municipios más rurales son más dependientes de las transferencias del Gobierno central y tienen restricciones para el acceso a personal calificado (Herrera y Francke 2009)” (Navarro & Allpas, 2018. p. 19).

Por su parte, que los municipios cuenten con tecnologías de información y comunicación (TIC) se relaciona directamente con la gestión a nivel de formulación de políticas, planes y proyectos, por el mayor acceso a información confiable y actualizada y la mayor posibilidad de coordinar a nivel intergubernamental en el marco de los procesos de formulación de proyectos de inversión pública (Lastra, 2017) y la lógica del Invierte.pe.

Otro elemento para tomar en cuenta es el contexto nacional en relación con la eficiencia del gasto público, sobre ello es importante aterrizar en conceptos clave.

En el año 2018, la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público, del Viceministerio de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas, presentó la cuarta actualización de la Estrategia de Gestión Global de Activos y Pasivos (EGGAP) para el período 2018-2021. En este documento, se presentan definiciones e ideas generales importantes para caracterizar la situación y la prioridad en el ejercicio eficiente de las finanzas públicas en el Perú.

Específicamente, mencionan que el objetivo principal de esta estrategia es “promover un manejo responsable y sostenible de las finanzas públicas, minimizando el costo de los pasivos y maximizando el rendimiento de los activos, sujeto al nivel de riesgo máximo establecido por los lineamientos para la gestión global de activos y pasivos, (...)” (MEF, 2018).

Bajo esta lógica, el uso eficiente de recursos en la gestión de pasivos y activos es clave para un manejo responsable de las finanzas públicas. Ello, a nivel local significa no solo un “deber ser” sino probablemente la causa de los problemas de ejecución que se manifiestan a fin de año. El rendimiento de los activos, entonces, dependerá de la capacidad de ejecución de la entidad, pero también del tipo de ejecución y la orientación de esta.

En la misma línea, el Informe de Gestión de Finanzas Públicas del Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante, MEF)¹² menciona que “La gestión de las finanzas públicas es una pieza fundamental para el proceso eficiente de distribución de los recursos públicos resguardando la estabilidad fiscal macroeconómica” (MEF, 2018)

Aquí se incluye el concepto de resguardo como un elemento clave y directamente relacionado con la gestión y la eficiencia. Eso resultará un factor a tomar en cuenta en el análisis del tipo de gasto a nivel local y establecimiento de prioridades, toda vez, que el resguardo no solo implica evitar o alertar situaciones de posible corrupción, sino también el uso transparente del dinero público y ello inicia desde el establecimiento de las prioridades de gasto, detalladas en el Plan de Inversión Multianual (PIM).

Al Respecto, el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones del MEF (Invierte.pe), tiene como finalidad “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”¹³ (MEF, 2019).

A partir de esta definición, se incluye también el concepto de desarrollo, comprendido como un todo en la línea de la cadena de valor de las entidades públicas. Sobre esto es importante mencionar la importancia que tendrá el modo en se asimila a nivel de la gestión local el concepto central de desarrollo desde la orientación del MEF y las lógicas de desarrollo no necesariamente occidental desde la orientación de los pueblos indígenas y su cosmovisión.

¹² Consulta web:

https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/PAENDIS/inf_gestion_finanzas_publicas2018.pdf

¹³ Consulta web: <https://www.mef.gob.pe/es/inversion-publica-sp-21787>

Otros conceptos importantes por definir para comprender la propuesta de política pública y gestión de arreglos institucionales que se busca plantear en la presente investigación son los principios rectores del Invierte.pe.

De acuerdo con el portal institucional del MEF, el *invierte.pe* surge con la finalidad de agilizar los procesos del Estado, específicamente en lo relacionada a la gestión del recurso público. El *Invierte.pe*, nació mediante el Decreto Legislativo N° 1252 el 01 de diciembre de 2016, y entró en vigencia desde el 24 de febrero del año 2017, un día después de la publicación oficial de su respectivo Reglamento. (MEF, 2017)

Dentro de los principios rectores, cabe resaltar que la Programación Multianual, que entenderemos como la priorización de lo que se va a gastar, se debe concentrar -según el MEF- en el cierre de brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos para la población. (MEF, 2017). En este sentido, muchas veces la concentración en el tema de infraestructura ha evitado que a nivel local se invierta en proyectos menos tangibles, pero con mayor alcance y significancia sobre las demandas de la población, en el largo plazo.

Asimismo, se indica que “los fondos públicos destinados a la inversión deben relacionarse con la efectiva prestación de servicios y la provisión de la infraestructura necesaria para el desarrollo del país, con un enfoque territorial” (negritas propias). (MEF, 2017) Es así que la prestación de servicios y su efectividad se presentan como condiciones para alinear un determinado proyecto a la lógica “*invierte.pe*”. En este contexto, el “cómo” resulta ser una de las principales dudas por resolver principalmente para los gobiernos locales.

Luego de ello, otros aspectos son priorizados en el marco de las inversiones públicas para el caso peruano, i) la generación de impactos (lo que obliga a las instituciones a medirlos, de acuerdo a las metodologías correspondientes), ii) el aseguramiento de la operación y mantenimiento de “Las obras” (un principio más orientado a lo tangible pero que puede entenderse también desde la lógica de la continuidad de un servicio) y iii) la “promoción” de la transparencia y calidad del gasto (como una recomendación que muchas veces se queda en el plano del “deber ser”)

Finalmente, existen otros dos conceptos fundamentales para entender cómo la lógica del “*invierte.pe*” se alinea con otros esfuerzos que desde el Estado se vienen implementando desde hace varios años, uno es el de “programa presupuestal” y otro es el de “articulación territorial”. El MEF presenta las siguientes definiciones:

- “Un programa presupuestal es una unidad de programación de las acciones de las entidades públicas, las que integradas y articuladas se orientan a proveer productos (bienes y servicios), para lograr un Resultado Específico a favor de la población y así contribuir al logro de un Resultado Final asociado a un objetivo de la política pública (...)”¹⁴ (MEF, 2017).
- “La articulación territorial se define como la integración de dos o más entidades de distinto nivel de gobierno en las distintas fases del proceso presupuestario asociados a un Programa Presupuestal” (MEF, 2017).

Este esfuerzo supone un cambio técnico y también de paradigmas al definir gastos. Muchas veces se ha comprobado en campo que la ineficiencia del gasto local está asociada con una capacidad muy específica alineada con esta lógica de “invierte.pe”: elaboración de la ficha técnica. Solo este paso, ya supone un fuerte desincentivo que se incrementa a nivel local.

Por lo tanto, la formulación de proyectos de inversión y la articulación territorial deben entenderse en conjunto para asegurar el éxito de la metodología misma. De ello, será posible que los tres niveles de gobierno validen sus propuestas de proyectos y desarrollen indicadores de medición permanente. Es, en cierta medida, un modo útil de operacionalizar el denominado *accountability* o rendición de cuentas. Esto, a largo plazo, se traduce en legitimidad y gobernabilidad local.

Es en esta lógica que los Programas Presupuestales permiten ordenar el proceso general de uso del presupuesto público, para orientarlo a resultados, pero principalmente para homogenizar el “¿cómo se invierte?”, ante una diversidad de opciones para “¿en qué se invierte?”.

2. Sobre los pueblos indígenas u originarios

A partir de lo indicado en los antecedentes de la presente investigación, los pueblos indígenas u originarios son aquellos que tienen su origen en tiempos anteriores al Estado, que tienen lugar en este país y región, que, además, conservan todas o parte de sus instituciones distintivas (Cultura, 2019). Esta definición es importante para abordar el tema indígena y su priorización en la atención para el cierre de brechas desde el Sector

¹⁴ Consulta web: <https://www.mef.gob.pe/es/presupuesto-por-resultados/instrumentos/programas-presupuestales>

Cultura y cómo ello podría relacionarse con las circunstancias específicas de cada gobierno local.

En el caso peruano y en el marco de los procesos de diálogo institucionalizados entre los pueblos indígenas y el Estado, como el Grupo de Trabajo de Políticas Indígenas del Ministerio de Cultura (en adelante, GTPI), y desde diferentes demandas específicas realizadas por excongresistas como Hilaria Supa y María Sumire en el proceso de elaboración de la Ley que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú¹⁵ se ha logrado cierto consenso en el denominación de los pueblos indígenas. Es así que el Ministerio de Cultura, como entidad rectora en la materia, recomienda la denominación “pueblos indígenas u originarios” y “lenguas indígenas u originarias”. Con ello, se busca evitar términos con carga peyorativa como “tribus”, “dialectos”, “razas”, entre otros. Siendo conscientes de la fuerte discriminación que vive principalmente la población indígena en nuestro país, se hizo la solicitud expresa por parte de los representantes de los pueblos, por incluir dentro del término “pueblo indígena” (amparado por la legislación internacional) al término “originarios”; ello con el objetivo de incluir a la población de la zona andina, donde aún se replican actitudes de rechazo al término “indígena”.

En términos legales, los pueblos indígenas u originarios en el Perú son sujetos de derechos de acuerdo con lo estipulado en el Convenio N° 169 de la OIT. Según Yohannaliz Vega, en su investigación sobre los discursos asociados a la consulta previa, “las acciones afirmativas están reconocidas en nuestro ordenamiento jurídico a favor de los pueblos indígenas en el artículo 4 del Convenio 169 de la OIT. Dicho artículo señala que deberán adoptarse las “medidas especiales” necesarias para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de dichos pueblos” (Vega, 2016). Y, es este sentido, se busca que “las decisiones estatales que involucran a pueblos indígenas se toman “con” ellos y no “para” ellos” (Vega, 2016).

Como se ha mencionado previamente, los estudios sobre pueblos indígenas u originarios y, en particular, sobre la población que forma parte de dichos colectivos se ha visto regularmente desde el campo de la antropología, la sociología e incluso de la ciencia política y el derecho constitucional en términos de agendación de políticas e institucionalización de las demandas. Un contexto particular, según lo detallado en los

¹⁵Consulta web:

[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/Informesgestion.nsf/Apleno/077AD6111A42B8860525735B0059DE69/\\$FILE/INF-ANUAL-HILARIA_SUPA_H.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/Informesgestion.nsf/Apleno/077AD6111A42B8860525735B0059DE69/$FILE/INF-ANUAL-HILARIA_SUPA_H.pdf)

antecedentes del presente estudio, fue el denominado “Baguazo” lo que abre la ventana de institucionalización para trasladar “el tema indígena” a la gestión misma del poder ejecutivo.

En este sentido, la discusión se ha mantenido a nivel discursivo para posicionar la importancia de considerar a los pueblos indígenas como sujetos de derecho, en el marco de la reglamentación de la Ley de Consulta Previa y de la construcción de mecanismos de participación indígena que se plantearon como parte de la creación del Viceministerio de Interculturalidad (ver Gráfico N° 1). Sin embargo, existen algunos esfuerzos en los últimos años por trabajar el tema indígena en términos más cuantitativos con el objetivo de generar evidencia para políticas públicas específicas. En esta línea, el estudio presentado por Barrantes (2017) plantea un análisis para identificar a la población indígena a partir del uso de los indicadores de lengua materna y de autoidentificación étnica en censos y encuestas nacionales.

Al respecto, es importante señalar que la investigación que propone Barrantes, concentrada en un análisis de desigualdades horizontales entre las personas con discapacidad de movilidad en el Perú, considerando la variable de procedencia étnica, hace referencia al estudio de Jhonatan Clausen (2015) que en la misma línea de Barrantes analiza desigualdades horizontales, pero en adultos mayores. El estudio de Clausen, sin embargo, desarrolla el tema de la definición de población indígena en el marco de su análisis sobre pobreza multidimensional. Bajo esta lógica, indica que no existe un consenso sobre qué indicador es el más adecuado para identificar a la población indígena y utiliza las variables de lengua materna y autoidentificación étnica por ser las que se encuentran disponibles en las bases de datos que ofrece el INEI.

De la misma forma, Barrantes opta por construir un índice a la luz de ambas variables al que denomina “indicador de etnicidad conservador”. Sin embargo, se hace referencia a otros estudios como el análisis de etnicidad y persistencia de desigualdad que realiza Maritza Paredes y Rosemary Thorp en el año 2011. Ellas, exploran la desigualdad que sufre la población indígena andina, analizando las dinámicas de las interrelaciones entre política, economía, geografía y cultura (Thorp & Paredes, 2011). Si bien se trata de un análisis cualitativo para buscar la explicación discursiva de una desigualdad horizontal hacia la población indígena andina, presenta un recuento bibliográfico de gran utilidad para mapear las diferentes metodologías desde donde se ha abordado el tema metodológico.

Como parte de su análisis, las autoras hacen referencia a que los indicadores de lengua materna y autoidentificación étnica no son suficientes para identificar a la población indígena, ya que tal como se mencionó en los antecedentes del estudio, ello depende de los criterios detallados en el marco del Convenio 169 de la OIT. En este sentido, no toda la población indígena necesariamente aprendió a hablar en una lengua indígena y no todos se sienten o se consideran parte de dicho grupo (Thorp & Paredes, 2011).

Sobre ello es importante mencionar que hasta el año 2017 solo era posible obtener las cifras de autoidentificación étnica a partir de encuestas como ENDES o ENAHO. En este sentido, la probabilidad de que los resultados de una pregunta tan compleja como importante respecto de la identidad cultural de un grupo de personas históricamente invisibilizadas, se subestimen era mayor.

Hoy, las cifras de autoidentificación étnica censales nos permiten reducir significativamente el margen de error para contar con una variable complementaria a la de la lengua materna en el ejercicio de caracterizar colectivos o jurisdicciones respecto de su mayor o menor presencia de población indígena u originaria. Sin embargo, no podemos negar que aún persiste un fuerte estigma y carga peyorativa respecto del término “indígena”, lo que podría significar un sesgo que explique las tasas de no respuesta de la pregunta tanto en encuestas nacionales, como en el mismo Censo.

Ante la falta de estadísticas confiables para caracterizar e identificar a la población indígena a nivel distrital, Thorp y Paredes mencionaban, en el año 2011, que una solución podría ser realizar estudios tomando como indicador el lugar de origen de las personas. Considerando que hoy contamos con información censal hasta el nivel de centro poblado, en esta investigación se plantea un *proxy* con variables que toman en cuenta la lengua materna (como una institución distintiva), la autoidentificación individual (como un elemento relacionado con la autoidentificación colectiva) y la presencia de localidades identificadas como indígenas de acuerdo a la data oficial del Estado (como un elemento asociado al territorio o que denota conexión territorial).

Al respecto, Barrantes (2017) indica que:

“(…) la categoría de <<población indígena>> es en realidad un constructo artificial, pues dicho grupo es en realidad un conjunto heterogéneo de diversos subgrupos que podrían no tener relación alguna entre ellos. En ese sentido, sería más preciso hablar de los distintos pueblos indígenas antes que de la población indígena. Sin embargo, a pesar de

esta crítica, agrupar estos subgrupos heterogéneos bajo una misma categoría permite identificar si es que, en conjunto, sus miembros sufren de más privaciones que aquellas personas que no forman parte de estos distintos pueblos indígenas” (Barrantes, 2017, p. 26).

Por otro lado, otras investigaciones como las de Sandra Torrejón en el año 2018, se preguntan ¿quién es indígena en el Perú? y el proceso más asociado a la institucionalidad de la materia y conformación de la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios del Ministerio de Cultura. Un aspecto interesante que desarrolla Torrejón es el análisis que realiza respecto de la influencia de los poderes económicos en el desarrollo de políticas públicas orientadas a los pueblos indígenas. Esto se hace más evidente en aspectos como la promoción de la inversión privada, la política o regulación sobre empresas extractivas y recursos naturales (Torrejón, 2018). En este sentido, es importante indicar que la relación entre lo indígena y la economía siempre ha existido, aunque los estudios sobre políticas económicas, ejecución presupuestal, influencia del sector extractivo en el PBI, entre otros, pocas veces (o nunca) han hecho una evaluación profunda sobre el factor social o las demandas de la población indígena, legítimas o no, en un contexto donde lo intercultural trasciende lo económico y se hace necesario para el éxito de determinados indicadores.

Según Torrejón, citando a Bebbington et al. (2013) y Durand (2016), uno de los principales sectores en donde la presencia de población indígena a nivel local resulta determinante es el de minería e hidrocarburos y dicha influencia podría verse evidenciada en el desarrollo de una “agenda estatal fragmentada y polarizada”, según autores como Galvez y Sosa (2013). Si bien hay muchos aspectos relacionados con los factores económicos “occidentales”, el factor de “cosmovisión” y saberes indígenas en clave para entender la necesidad de alinear la eficiencia presupuestal local e implementar mecanismos de enfoque intercultural.

Por otro lado, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en su investigación sobre los pueblos indígenas en América Latina, del año 2014, indica que

“(…) para los pueblos indígenas, el derecho a participar en la adopción de decisiones relativas a asuntos que les afectan tiene un impacto directo sobre el goce efectivo de otros derechos humanos, tales como la libre determinación, la igualdad, la integridad cultural, el consentimiento libre, previo e informado y el derecho a la propiedad” (CEPAL, 2014. p. 20)

Lo descrito se encuentra directamente vinculado con la influencia de esta población en el proceso de “agendación” y toma de decisiones sobre políticas, planes y proyectos a nivel local; sin embargo, esta participación se sustenta principalmente en demandas históricas al Estado que se traducen en necesidades básicas no satisfechas, y una situación permanente de discriminación e invisibilidad. En tal sentido, esta “lucha” por igualdad requiere necesariamente de un proceso de adaptación a contextos diversos.

En la mayoría de los casos, aunque no en todos, las autoridades indígenas cuentan con altos niveles de representación y simpatía entre la población de distritos donde la lengua materna y autoidentificación es alta. Es así como muchas veces son elegidos autoridades a nivel local o representantes en consejos municipales, provinciales y regionales, ejerciendo un alto nivel de incidencia sobre decisiones relacionadas con la ejecución del gasto público. ¿Cómo este proceso de adaptación podría afectar a la eficiencia en la ejecución? ¿El flujo de inversiones toma en cuenta – tal vez- algún elemento que permita incluir aspectos desde la interculturalidad en la toma de decisiones? ¿Los pueblos indígenas tienen un sistema de organización y uso de recursos específico?

Estas preguntas se han replicado en las diferentes instituciones del Estado que han establecido estrategias de diálogo intercultural (o han intentado) para la toma de decisiones. En tal sentido, si bien existen algunas iniciativas donde los pueblos indígenas participan directamente en la gestión de recursos (tales como el Fondo Social del Lote 192 en Loreto y las comunidades de las “4 cuencas” o el Fondo de Compensación Económica de la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros), la dispersión en la organización de los pueblos a nivel local aún es evidente y dificulta la coordinación. Actualmente, no se tienen definidos a los interlocutores de los Pueblos para el Estado más allá del GTPI y queda como tarea pendiente para el ente rector la creación del Registro Nacional de Organización Representativas de Pueblos Indígenas u Originarios, como una herramienta necesaria para ordenar y regular los mecanismos de representatividad indígena y su adecuado diálogo con el Estado, siempre en el marco de su autonomía y libre determinación.

Según el documento de investigación de CEPAL (2014), existen estructuras comunitarias ancestrales que facilitan la participación, mientras que “algunas se crean para presionar por la oferta o el mejoramiento de servicios básicos, producción, actividades culturales y reivindicación étnica, entre otros”. Asimismo, otras formas de participación con alto nivel de alcance en la población en jurisdicciones locales con alta presencia de población indígena son las actividades deportivas, culturales, religiosas y espirituales. Además,

“con la creciente migración hacia los centros urbanos también se han multiplicado las organizaciones indígenas urbanas para presionar por servicios diferenciados” (CEPAL, 2014).

Asimismo, es importante destacar que, pese a que el contexto urbano y la migración, como ya ha sido indicado, podrían haber modificado o afectado, en cierta medida, prácticas y costumbres ancestrales, ello no impide que la tradición indígena pueda convivir con aspectos más occidentales en la lógica del “sincretismo”. En esta línea, el estudio de la CEPAL indica que a nivel regional aún existen lo siguiente:

“algunas tendencias destacables, tales como el acceso a los cargos comunitarios siguiendo patrones tradicionales de rotación, herencia o elección sobre la base de los méritos y la honorabilidad de la persona (...).

Las autoridades comunitarias, guías espirituales y personas con dones —médicos tradicionales y parteras, entre otros— han comenzado a asumir funciones complementarias de articulación con las instancias de los Estados cuando estos adoptan políticas y programas interculturales o indígenas. Asimismo, continúan fomentando la tradicional toma de decisiones colectivas, una práctica que ha sido incorporada en algunas legislaciones sobre pueblos indígenas, y se han expandido también al medio urbano. La esfera municipal continúa siendo un desafío para los pueblos indígenas” (CEPAL, 2014. p. 21).

Llama la atención cómo diferentes estudios de análisis sobre la situación de los pueblos indígenas y sus diferentes formas de organización siempre enfatizan la importancia y reto pendiente que significa el trabajo y articulación a nivel local. En este sentido, se menciona que cada vez más los pueblos indígenas “han comenzado a acceder al poder en el ámbito municipal, estableciendo formas alternativas de hacer política y gestión local. En ciertos casos, el espacio municipal también se está transformando para ajustarse a la reconstitución de organizaciones comunitarias indígenas ancestrales” (CEPAL, 2014).

Otro aspecto para tomar en cuenta es el concepto de desarrollo cuando abordamos una investigación que busca una relación entre aspectos asociados al gasto monetario de recursos con la mayor o menor presencia de población indígena en una determinada zona. En este sentido, la ejecución presupuestal y la eficiencia, como se ha detallado anteriormente, guardan una relación desde la perspectiva del Estado con el “desarrollo social de las comunidades”; sin embargo, ello pocas veces se relaciona con una mirada desde lo intercultural. Es así como, a nivel regional y casi como una tendencia, “(...) los

pueblos indígenas han cuestionado profundamente el modelo de desarrollo vigente y el tipo de democracia resultante. Han pasado de ser sujetos sociales a constituirse en sujetos políticos activos” (CEPAL, 2014).

En este contexto, a nivel Latinoamérica y Centro América en países con alta concentración de población indígena como Ecuador, Bolivia, México y Guatemala, por ejemplo, se ha planteado el modelo indígena del “buen vivir” o “vivir bien” como alternativa a la lógica occidental de desarrollo. Este modelo “incluye principios vida como el *ayni*, *minka*, reciprocidad, solidaridad, respeto, complementariedad, dignidad, participación colectiva, justicia social, armonía con la madre naturaleza y con la comunidad, y el bienestar colectivo y familiar” (CEPAL, 2014).

Este planteamiento, sumado a la obligación que tienen los Estados firmantes del Convenio 169 de la OIT (donde uno de ellos es el Perú desde el año 1995), hacen necesaria una implementación de políticas públicas que incorporen estos elementos en las lógicas de inversión más técnicas existentes. El reto no es menor, pero si fundamental. El caso de Bolivia constituido como Estado Plurinacional es interesante en este sentido.

“El Convenio 169 de la OIT plantea que, en la aplicación de sus disposiciones, los gobiernos deberán establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, al menos en la misma medida que otros sectores de la población, y en todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole, responsables de políticas y programas que les conciernan” (CEPAL, 2014. p. 24).

II. CAPÍTULO III: Metodología

1. Descripción

Para responder las preguntas planteadas, se revisarán las siguientes bases de datos que ayudarán al proceso de construcción del indicador de ingresos municipales y ejecución del gasto para el análisis de eficiencia; y los datos de población indígena u originaria por lengua materna y autoidentificación étnica a nivel distrital para el indicador de mayor presencia indígena:

Tabla N° 1: Bases de Datos por utilizar para el desarrollo de la investigación

Nombre de la Base de Datos	Fuente	Año
Consulta Amigable	Ministerio de Economía y Finanzas	2016, 2017 y 2018
XII Censo de Población y VII de Vivienda – CPV 2017	Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI	2017
III Censo de Comunidades Nativas y I de Comunidades Campesinas	Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI	2017
Encuesta Nacional de Hogares – ENAHO	Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI	2018
Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios - BDPI	Ministerio de Cultura	2019-2020

Elaboración: propia

Por su parte, para el análisis del enfoque intercultural se plantea no solo la revisión bibliográfica de las normativas, guías y manuales publicados desde el Ministerio de Cultura sino, principalmente, entrevistas a expertos y expertas en gestión intercultural, quienes ocupan o han ocupado importantes cargos desde el sector Cultura como rector en la materia, así como a líderes indígenas tanto de la Amazonia como de la zona andina.

Adicionalmente, el análisis de gestión en materia de institucionalidad para la implementación del enfoque intercultural utiliza como herramientas los siguientes datos:

- Número de organizaciones representativas participantes en el Grupo de Trabajo de Políticas Indígenas (GTPI) y en la Comisión Multisectorial creada en el marco del Estado de Emergencia por el brote del COVID-19, del Ministerio de Cultura.
- Número de localidades incorporadas a la BDPI
- Número de Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPRESS) contactadas en el marco de la actual emergencia declarada por el brote del COVID-19.
- Número de traductores e intérpretes registrados.
- Número de servidores bilingües certificados.
- Número de denuncias en la plataforma de Alerta contra el Racismo.
- Otros datos que se consideren necesarios para el análisis y que indiquen de forma general el real alcance del Ministerio de Cultura, a través del Viceministerio de Interculturalidad, describiendo también los aspectos relacionados a la articulación intersectorial e intergubernamental.

Es así como esta información permitirá una mirada reflexiva con datos clave para estructurar una propuesta de estrategia de implementación de la gestión Intercultural en los servicios públicos a nivel local.

En este sentido, se propone desarrollar un enfoque correlacional cuantitativo entre la eficiencia municipal, entendida en términos de ejecución del gasto, y complementarlo con un análisis descriptivo de las principales brechas de acceso a servicios que existen en la población indígena general para contextualizar la necesidad de incorporar el enfoque intercultural en todos los aspectos asociados a la ejecución del gasto.

Asimismo, se trabajará en un enfoque cualitativo con entrevistas semiestructuradas, análisis documental, revisión normativa y metodológica en términos de gestión de políticas para pueblos indígenas y con ello evidenciar las circunstancias asociadas a la capacidad de gasto a nivel municipal y las principales demandas y limitaciones en la gestión intercultural para los distritos con mayor presencia de población indígena u originaria.

Al respecto, es importante hacer una mención especial al “Mapa Etnolingüístico del Perú”, una herramienta de gestión pública aprobada en el año 2018 mediante el Decreto Supremo N° 011-2018-MINEDU (en adelante, DS 011). A través de este mapa, se busca “apoyar a las diferentes entidades del Estado para tomar decisiones que garanticen los derechos lingüísticos de los hablantes de las lenguas originarias del Perú” (Cultura, 2019).

Esta herramienta fue trabajada en conjunto por el Ministerio de Cultura y el Ministerio de Educación, este último tuvo la responsabilidad de su proceso de actualización con los resultados de los Censos de Población y Vivienda 2017 hasta el mes de mayo del año 2020, cuando en el marco del Decreto Legislativo N° 1489 que establece acciones para la protección de los pueblos indígenas u originarios en el marco de la emergencia sanitaria Declarada por el COVID-19, se trasladó la responsabilidad al Ministerio de Cultura.

Desde entonces, el Ministerio de Cultura viene actualizando el Mapa Etnolingüístico que permitirá identificar los lugares del Perú donde los servicios públicos se deberán brindar en la lengua originaria que hablan los ciudadanos y ciudadanas, y así garantizar sus derechos lingüísticos. A la fecha, y de acuerdo a los resultados presentados en el DS 011, en el Perú 1207 distritos (65% aprox.), 130 provincias (66% aprox.) y 17 departamentos (71% aprox.) cuentan con, al menos, una lengua indígena u originaria predominante¹⁶.

Considerando el proceso de actualización en curso, la presente investigación no utilizará esta información toda vez que la base de datos con la que se aprobó el Mapa Etnolingüístico responde a los resultados de los Censos de Población y Vivienda del año 2007 que reportan cifras diferentes sobre lenguas indígenas y no incluye la variable de autoidentificación étnica. Sin perjuicio de ello, la metodología del Mapa es valiosa para que, luego de su actualización, se alinee a una estrategia intersectorial que permita entregar servicios con enfoque intercultural, teniendo como una variable fundamental el tema lingüístico, pero agregando otras características asociadas a la Transversalización del Enfoque Intercultural.

Es así como, el proceso de identificar distritos con mayor presencia de población indígena u originaria será complementario a los resultados actualizados del Mapa Etnolingüístico de acuerdo a la metodología aprobada. No obstante, como un primer análisis de los resultados censales, cabe señalar que el 91% de distritos que figuran en el Mapa Etnolingüístico serían considerados como distritos con “mayor presencia de población indígena u originaria”, de acuerdo con la metodología utilizada para el presente estudio.

¹⁶ Referencia: Informe N° 223-2017-MINEDU/VMGP-DIGEIBIRA-DEIB.

2. Diseño de investigación

De acuerdo con lo detallado previamente, esta investigación presenta un diseño mixto, cualitativo y cuantitativo, cuyas fuentes de información son secundarias para el análisis de bases de datos administrativas y del CPV 2017; y primarias para el recojo de aportes y perspectivas de funcionarios directamente relacionados con el desarrollo de la gestión intercultural en el Perú; así como de líderes indígenas.

Para ello, la metodología planteada se detallará en el proceso de recolección de datos de acuerdo al siguiente esquema:

- Características de la población de casos elegibles
- Instrumentos de investigación cuantitativa
- Instrumentos de investigación cualitativa.

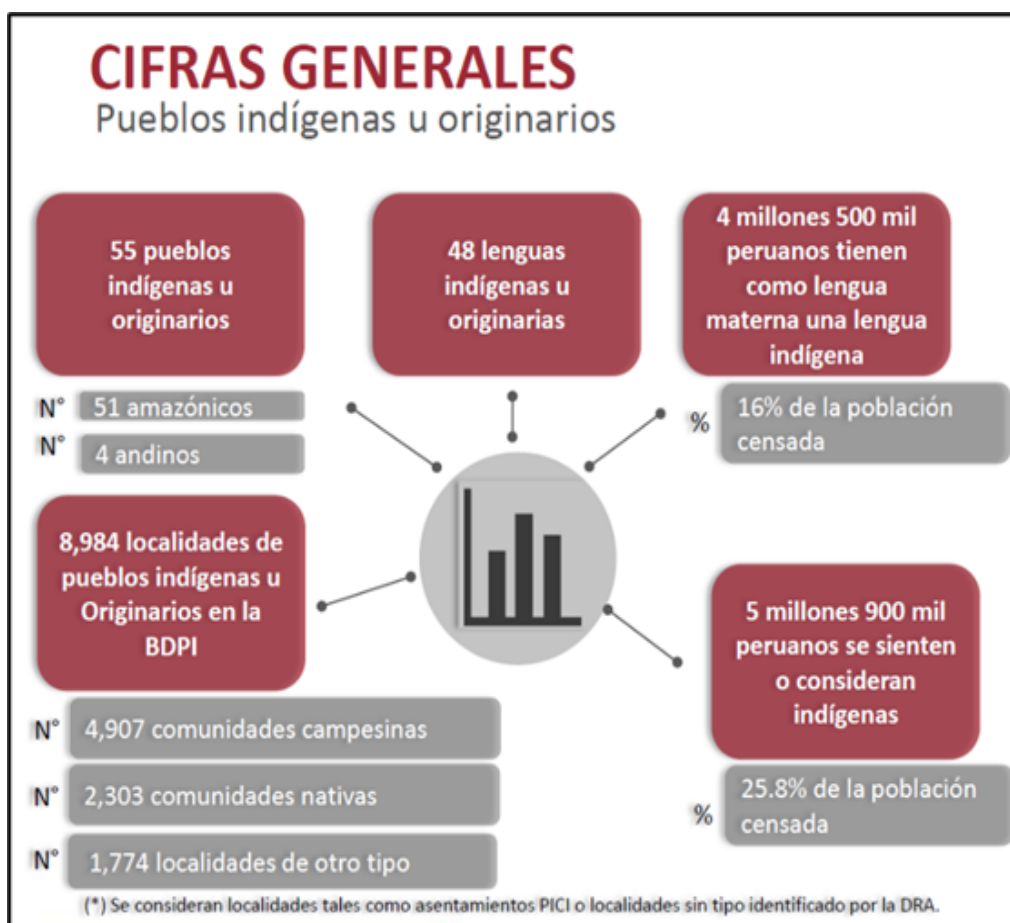
3. Proceso de recolección de datos

3.1. Características de la población de casos elegibles

La población de casos elegibles serán distritos del Perú y dado que no se ha planteado utilizar una selección muestral, se trabajará con 1,874 distritos a nivel nacional, estableciendo sobre ellos un ranking considerando: i) el número de localidades pertenecientes a pueblos indígenas u originarios (de acuerdo a la BDPI); ii) los porcentajes de lengua materna indígena sobre el total de población hablante de 3 a más años; y iii) autoidentificación étnica indígena sobre el total de población de 12 a más años (a partir de los resultados de los Censos Nacionales de Población y Vivienda 2017 - CPV), para el análisis de población indígena y un ranking considerando el porcentaje de ejecución presupuestal para los años 2016, 2017 y 2018 (de acuerdo a la plataforma “Consulta Amigable” del Ministerio de Economía y Finanzas – MEF).

Con respecto al uso de la BDPI, es importante considerar que, de acuerdo con lo detallado en el Gráfico N° 3, la población indígena u originaria en el Perú representa el 25.8% del total de la población censada, considerando la variable de autoidentificación étnica recogida en los últimos censos nacionales y el 16% considerando la variable de lengua materna (ver gráficos N° 4 y 5).

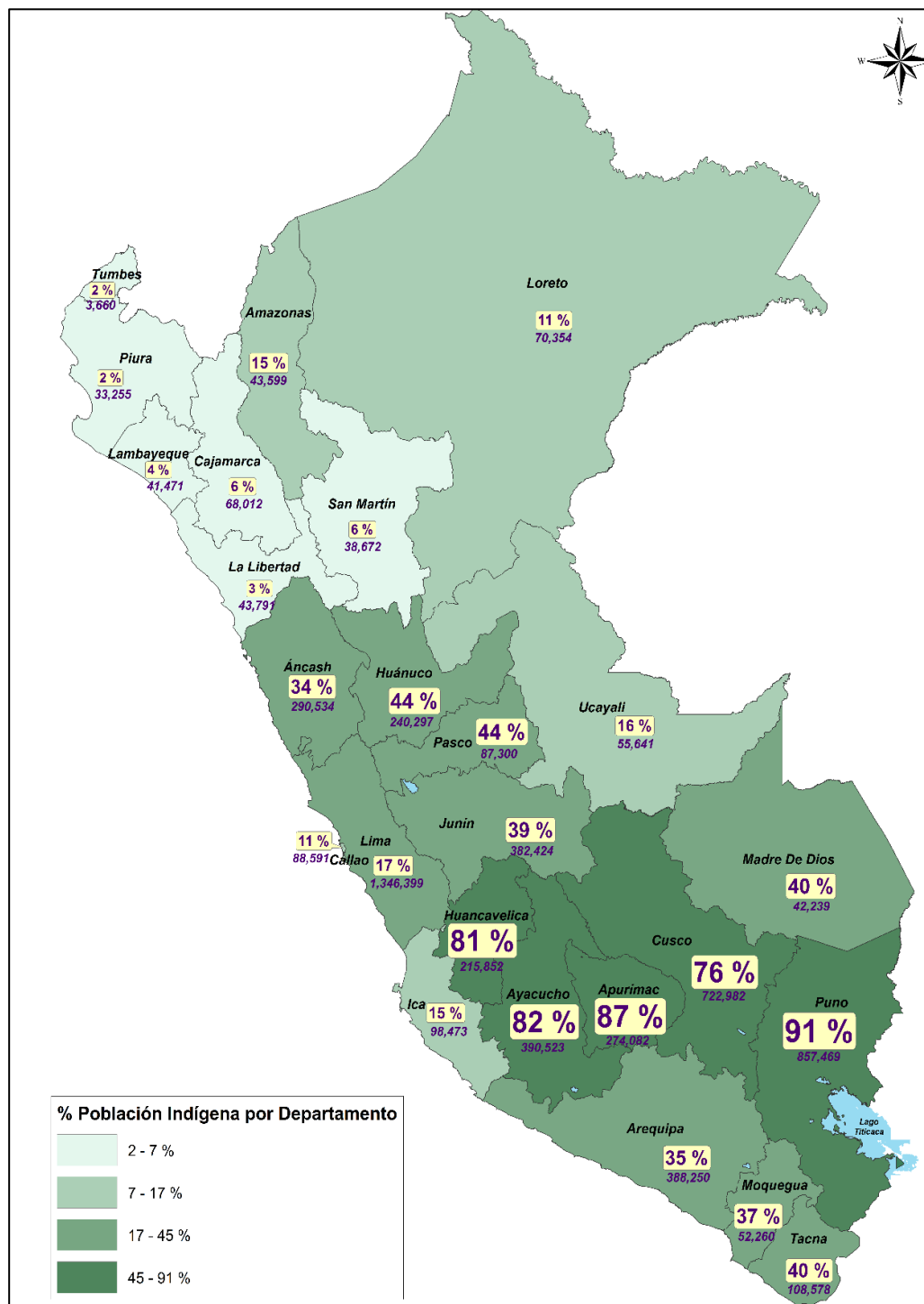
Gráfico N° 3: Cifras generales de Pueblos Indígenas u Originarios



Fuente y elaboración: Ministerio de Cultura, Viceministerio de Interculturalidad – Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios – 2020¹⁷

¹⁷ Considerando información de la BDPI hasta el mes de octubre 2020 y considerando datos de los Censos Nacionales de Población y Vivienda - 2017

Gráfico N° 4: Población indígena por departamento considerando autoidentificación étnica



Fuente y elaboración: Ministerio de Cultura, Viceministerio de Interculturalidad – Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios – 2020

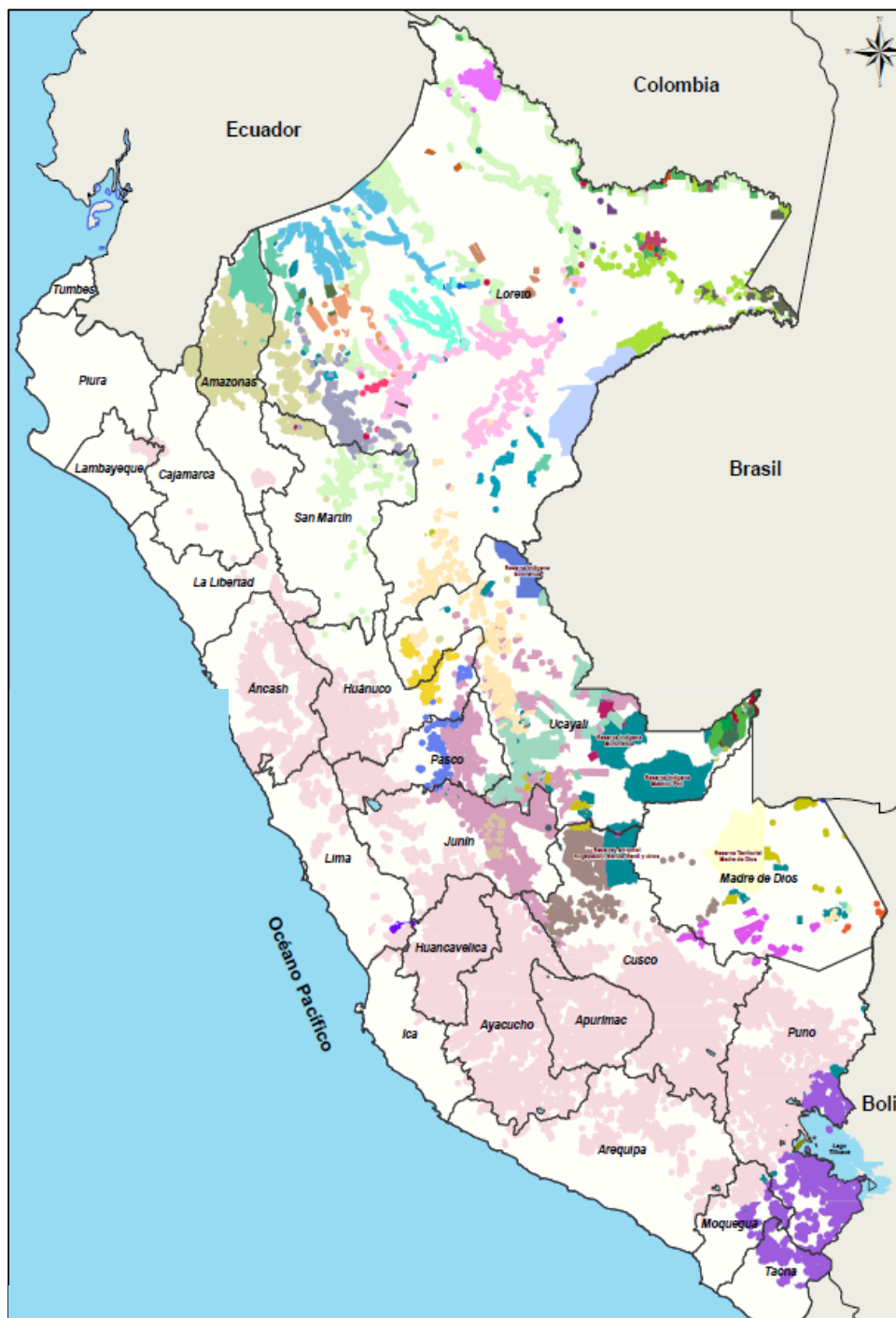
Considerando datos de los Censos Nacionales de Población y Vivienda – 2017

Esta información nos demuestra que la población indígena u originaria en el Perú no solo representa un importante sector de la ciudadanía, sino que –por sus características- se trata de una población que cuenta con derechos colectivos exclusivos (tales como consulta previa, derechos lingüísticos, entre otros), que deben ser respetados por el Estado. En ese sentido, plantear posibilidades que permitan hacer tangible la gestión intercultural orientada a la garantía de derechos es un reto no solo para las zonas donde vive la población indígena de manera ancestral, sino para los 24 departamentos donde hay, al menos, una persona que se siente o se considera indígena u originaria.

El Grafico N° 6 nos demuestra la extensión territorial de la población indígena, es decir espacio físico y georreferenciado que ocupan a la fecha, donde viven de forma colectiva y de manera ancestral. Cabe señalar también, que existen brechas de georreferenciación, entendido como el proceso mediante el cual se establecen los linderos y se reconoce y titula el territorio colectivo en favor de comunidades nativas o campesinas. Pese a ello, en este territorio georreferenciado y reconocido viven a la fecha 2, 694, 236 personas aproximadamente, como ya se mencionó anteriormente. A este grupo poblacional lo amparan los derechos colectivos estipulados en el Convenio 169 de la OIT, pero la atención con pertinencia cultural asiste a toda aquella persona que se sienta o considere indígena u originario y/o que tenga como lengua materna una lengua indígena. En este sentido, esta investigación realiza un análisis de nivel nacional, toda vez que en todos los distritos del Perú existe al menos una persona que se autoidentificó indígena u originaria.

Finalmente, y para graficar con mayor precisión la extensión de la población indígena en el Perú, en la publicación del Ministerio de Cultura “¿Cómo somos?” del año 2019, se mencionan datos clave como por ejemplo que Lima es el departamento con mayor población indígena u originaria del país con 346,339 personas que se sienten o consideran indígenas (22.5% a nivel nacional), y que son los pueblos quechuas los que tienen la mayor cantidad de población (86.6% del total de población indígena) con 5 millones 179 mil 774 personas; y que es el pueblo Asháninka el más numeroso de la Amazonía con 28 mil 615 personas.

Gráfico N° 6: Pueblos indígenas por departamento considerando número de pueblos y localidades georreferenciadas¹⁸



Fuente y elaboración: Ministerio de Cultura, Viceministerio de Interculturalidad – Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios – 2020

Considerando datos de las Direcciones Regionales de Agricultura (DRA) a nivel nacional.

¹⁸ Cada color corresponde a un pueblo indígena u originario. Cabe señalar que el ámbito georreferenciado de cada pueblo indígena hace referencia a las localidades (comunidades nativas, campesinas u otros espacios colectivos) reconocidos por el Estado en favor de colectivos indígenas y visibilizados en la BDPI de acuerdo a su metodología de funcionamiento, detallada en la Directiva N°03-2012-MC

3.2. Instrumentos de investigación cuantitativa

Para el análisis cuantitativo de la eficiencia del gasto municipal y la definición de distritos con mayor presencia de población indígena u originaria se utilizan fuentes secundarias.

Específicamente, en el análisis de eficiencia del gasto la plataforma de Consulta Amigable del MEF fue clave para obtener información por cada uno de los 1874 distritos analizados en materia de inversión. Para el análisis de la presencia de mayor población indígena u originaria, se utilizaron los resultados para las variables de lengua materna y autoidentificación étnica del CPV 2017 y los datos de la BDPI.

La plataforma de consulta amigable del MEF se actualiza diariamente y será utilizada considerando las variables de: Presupuesto Institucional Modificado de proyectos (en adelante, PIM proyectos) y Devengado de proyectos para los años 2016, 2017 y 2018.

En este sentido, el análisis de eficiencia se elabora calculando el porcentaje de ejecución considerando como 100% el PIM proyectos de cada distrito. De esta manera, el porcentaje de ejecución permitirá contar con un *ranking* de distritos a nivel nacional por cada año analizado. Es importante resaltar que se consideran los datos de proyectos de inversión para que los gastos asociados a pago de servicios en la municipalidad (luz, agua, otros) y pago de planillas, no generen un sesgo en relación con municipalidades más chicas o grandes que otras a nivel nacional, de forma que los datos puedan ser comparables en las dimensiones que correspondan.

Con dichos resultados, será posible obtener un promedio de eficiencia en la ejecución presupuestal del 2016, 2017 y 2018, estableciendo las siguientes escalas:

- Del 10.00% al 39.99%, ejecución baja.
- Del 40.00% al 79.99%, ejecución media
- Del 80.00% al 99.71%, ejecución alta

Esta escala inicia en el 10.19% ya que es el promedio más bajo de ejecución en los 3 años y corresponde al distrito de Paucarcolla en la provincia y región de Puno. La escala es un intervalo cerrado hasta el 39.99%, ya que el promedio a nivel nacional

de ejecución presupuestal en estos 3 años de investigación es del 62.00% y se espera, de acuerdo al MEF, que la ejecución siempre alcance el 100%. En ese sentido, considerando el promedio nacional y los porcentajes reales de ejecución, se plantea que la escala media sea del 40.00% al 79.99% como intervalo cerrado, de tal modo que la escala más alta sea la del 88.00% al 99.71% que son las más cercanas al 100% y resultan ser los casos más estables en ejecución positiva a lo largo de los 3 años.

Asimismo, sobre la última escala cabe señalar también que cierra en 99.71% ya que es la ejecución promedio más alta y corresponde al distrito de Churuja, provincia de Bongará, departamento de Amazonas.

Con estas escalas, se analiza la posible relación entre el nivel de ejecución y la mayor o menor presencia de población indígena u originaria, para luego precisar si el uso de los recursos públicos a nivel distrital resulta ser eficiente más allá del gasto en proyectos de inversión, sino principalmente en el cierre de brechas de acceso a la población en los distritos donde las características y demandas de su población son más diversas que en otros.

Otro punto por aclarar es el de la selección de años de estudio: 2016, 2017 y 2018. Cuando se inició el proceso de recolección de datos por cada distrito y cada año en la plataforma de Consulta Amigable del MEF, la data del año 2019 aún no estaba completa. En ese sentido, y para no retrasar la recolección de información se optó por priorizar esos tres años y tener así una cantidad de información considerable para obtener un promedio referencial por cada distrito.

Sobre las relaciones por analizar, se utilizarán herramientas de análisis estadístico, con gráficos que permitan identificar la relación o no de la ejecución del presupuesto con los distritos de mayor presencia indígena y con su situación social y económica. En esta misma línea se utilizará como una herramienta complementaria la correlación geográfica para identificar dónde se concentra la presencia indígena a nivel nacional y si es que factores como el centralismo de ciertos procesos, y las brechas geográficas que se amplían por la menor presencia Estatal podrían afectar en mayor o menor medida a los distritos más diversos del Perú.

Al respecto, cabe señalar que una correlación geográfica o autocorrelación espacial se utiliza para probar la existencia o no de una dependencia espacial de las variables, es decir, saber si el grado de asociación o semejanza de sus datos se encuentran

influenciados por su posición/ubicación en el espacio en relación a sus vecinos próximos (sea por límites o cercanía). (Moran, 1948)

Para efectos de la presente investigación se utilizó el Índice Global I de Moran (“*Moran’s I*” en inglés) para calcular la dependencia espacial de cada variable de forma individual con su entorno. Este índice busca determinar si los datos se encuentran distribuidos aleatoriamente para identificar la necesidad o no de profundizar en algún aspecto específico de la selección de datos.

De esta manera, el índice permite medir el grado de asociación lineal entre los valores observados de cada distrito analizado y los promedios ponderados espacialmente de los distritos colindantes o cercanos. El índice será positivo y cercano a +1 cuando valores similares tienden a agruparse en conglomerados; y es negativo y cercano a -1 cuando valores disímiles se dispersan. Un valor de 0 indica que no existe autocorrelación espacial, asimismo, valores cercanos a 0 significan que hay poca autocorrelación espacial.

Luego, se buscó mapear la existencia de conglomerados (*clusters*) y valores aislados o atípicos (*outliers*) del cruce de las variables sobre ejecución presupuestal y únicamente los distritos de “mayor presencia de población indígena u originaria”. Para ello, se utilizó el indicador local de asociación espacial o LISA (*Local Indicators of Spatial Association*) con el índice Local de Moran. Para el caso del análisis bivariado, este método desagrega el índice I de Moran (índice global) y examina en cuánto aporta cada unidad espacial (distrito vecino) a la conformación del valor final de la unidad espacial analizada (Anselin, 1995).

Esta metodología de autocorrelación espacial es útil para identificar diferencias o similitudes relevantes, es decir aquellas que más allá del comportamiento “normal” de determinadas variables, nos están queriendo decir algo en particular. Es así como se utiliza para la presente investigación, ya que nos permite analizar los ámbitos donde vive mayoritariamente la población indígena, con otros indicadores relacionados al uso del presupuesto municipal. Al respecto, se debe aclarar que estas correlaciones no implicarán causalidad, sino un indicio respecto de lo que podría estar sucediendo en determinadas zonas de acuerdo con las características particulares de las mismas. Parte de estas características será la mayor o menor presencia de población indígena y de la aplicación del enfoque intercultural en la toma de decisiones.

Asimismo, se debe tener en cuenta que esta metodología no es exclusiva para el estudio de territorios donde viven pueblos indígenas, sino que funciona como una herramienta útil para estudiar el comportamiento de las variables del análisis. Ello considerando que una correlación estadística simple no toma en cuenta los factores geográficos que una correlación espacial sí y que, para el caso del estudio con pueblos indígenas, es particularmente relevante.

Por lo tanto, el análisis geográfico en poblaciones cuyo uso del territorio es fundamental para el desarrollo de todos los aspectos de su vida, como son los pueblos indígenas, nos permite analizar a fondo las hipótesis que se plantean en la presente investigación, partiendo de la premisa que indica la primera ley de la geografía de Waldo Tobler *"geográficamente todo está relacionado con todo, pero los objetos cercanos están más relacionados entre sí"*.

De otro lado, para el cálculo de la población indígena a nivel distrital se contará principalmente con la información de la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios (en adelante, BDPI)¹⁹ del Ministerio de Cultura. A partir de dicha herramienta, se cuenta con información de 988 distritos²⁰ donde existe, al menos, una localidad perteneciente a un pueblo indígena u originario.

Al respecto, es importante entender por localidad a los espacios geográficos:

“los espacios geográficos donde habitan y/o ejercen sus derechos colectivos el o los pueblos indígenas u originarios, sea en propiedad o en razón de otros derechos reconocidos por el Estado o que usan u ocupan tradicionalmente. Dichos espacios pueden recibir diferentes denominaciones, entre las cuales destacan las siguientes: caserío, centro poblado, anexos, ampliaciones, comunidad campesina, comunidad nativa, entre otros” (Cultura, 2020).

¹⁹ De acuerdo con el artículo 20 de la Ley N° 29785, el VMI tiene a su cargo la BDPI. Cabe precisar que dicho instrumento está referido a pueblos indígenas u originarios del país, de conformidad con los criterios de identificación de dichos pueblos establecidos en el Convenio 169 de la OIT y la Ley N° 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa. La BDPI no tiene carácter constitutivo de derechos, por lo que no supone un registro, y se encuentra en permanente actualización. Asimismo, no excluye la existencia de otros pueblos indígenas u originarios que puedan habitar o ejercer sus derechos colectivos en el territorio nacional; en ese sentido, si una o más localidades no figuran en la BDPI, no se afectarán sus derechos colectivos. Además, según el Decreto Legislativo N°1360, la BDPI constituye una fuente de información para los distintos niveles de gobierno, en la elaboración y desarrollo de políticas públicas relacionadas con los pueblos indígenas u originarios que habitan en el territorio nacional.

²⁰ Dato obtenido de: <https://bdpi.cultura.gob.pe/busqueda-de-localidades> hasta el mes de octubre del año 2020.

Asimismo, se tomarán en cuenta los porcentajes de lengua materna²¹ y autoidentificación étnica²² a nivel nacional para la caracterización de cada distrito. Esta información nos permitirá establecer un *ranking* entre los distritos de mayor a menor presencia de población indígena u originaria.

Es así como se considerará que un distrito tiene mayor presencia de población indígena si se encuentra en la BDPI y si cuenta con, al menos, un 40% de su población con lengua materna lengua indígena o si, al menos, un 40% de su población se siente o considera parte de un pueblo indígena u originario.

La selección de estos cortes porcentuales responde a los análisis realizados por el Ministerio de Cultura como ente rector en la materia. Esto considerando que, por ejemplo, se utiliza como porcentaje de referencia el 40% de población con alguna lengua indígena u originaria, entre otros elementos de análisis, para incorporar comunidades campesinas a la BDPI, ello respaldado en metodologías de análisis de población indígena en las Encuestas de Hogares de México²³.

Sobre el uso de las variables de “lengua materna” y “autoidentificación étnica”, es importante señalar que ambos elementos forman parte de los criterios objetivos y subjetivo para identificar población indígena colectiva de acuerdo con el Convenio N°169 y que se detallan en la reglamentación de la ley de Consulta Previa. En ese sentido, “lengua materna” constituye una de las instituciones distintivas de colectivos indígenas y la autoidentificación étnica individual se utilizará como un *proxy* del criterio subjetivo de autoidentificación colectiva.

De igual manera, se cuenta con estudios de tipo cuantitativo donde se ha utilizado la variable de autoidentificación étnica desde la ENAHO para analizar efectos diferenciados en población indígena. Si bien a nivel nacional esta variable recién se

²¹La pregunta realizada fue: ¿Con qué lengua aprendió a hablar durante su niñez? Siendo las opciones: Quechua, Aimara, Ashaninka, Awajún/aguaruna, Shipibo-konibo, Shawi/Chayahuita, Matsigenka/Machiguenga, Achuar, Otra lengua nativa u originaria, Castellano, Portugués, Otra lengua extranjera, Lengua de señas peruanas, No escucha ni habla.

²² La pregunta realizada fue: Por sus costumbres y antepasados, ¿usted se siente o considera? Siendo las opciones: Quechua, Aimara, Nativo o Indígena de la Amazonía (especifique), Perteneciente o parte de otro pueblo indígena u originario (especifique), Negro/moreno/zambo/mulato/pueblo afroperuano o afrodescendiente, blanco, mestizo, otro (especifique).

²³ Referencia: Comisión Económica para América Latina - CEPAL, (2014). Los pueblos indígenas en América Latina. Síntesis. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos. Visto en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37050/4/S1420783_es.pdf. Asimismo, el cálculo del 40% se detalla en el Porcentaje utilizado en la metodología de identificación de comunidades campesinas de los pueblos quechuas de acuerdo a lo indicado en el Informe N°00009-2016-DLL-DGPI-VMI-MC (de fecha 26 de julio del 2016).

viene construyendo y solo ha pasado por un ejercicio censal, resulta útil para caracterizar los contextos a nivel distrital.

En el siguiente cuadro, se explica con mejor detalle la relación de los criterios para seleccionar a un distrito de “mayor presencia de población indígena u originaria” con los criterios establecidos en el Convenio 169 OIT y el marco legal vigente en materia de consulta previa:

Tabla N° 2: Relación de criterios para identificar distritos con “mayor presencia de población indígena” con el Convenio 169 de la OIT

Criterios para identificar distritos con “mayor presencia de población indígena u originaria”	Criterios de identificación del convenio 169 de la OIT
El distrito tiene, al menos, al 40% de su población como hablante de una lengua indígena u originaria ²⁴ .	Instituciones Distintivas
El distrito tiene, al menos, al 40% de su población con autoidentificación étnica indígena u originaria.	<i>Proxy</i> de Autoidentificación étnica
El distrito figura en la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios.	Continuidad Histórica Conexión Territorial

Fuente: Ministerio de Cultura, Viceministerio de Interculturalidad – Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios – 2019
Elaboración: propia

Es así como, se precisa que los distritos con “mayor presencia de población indígena u originaria” serán aquellos que cumplan con alguno de los siguientes criterios:

- a) Al menos el 40%²⁵ de población de 3 a más años en el distrito tiene como lengua materna una lengua indígena u originaria.

²⁴ Solo se considera lengua materna.

²⁵ Este porcentaje ha sido empleado en metodologías de identificación de presencia de población indígena u originaria en función a información sociodemográfica a nivel internacional. Al respecto, es importante señalar su uso en México para definir “Municipios Indígena u originarias”, dado que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígena u originarias (CDI), organismo descentralizado de la administración pública federal del Estado Mexicano, identificó que los municipios que tenían al menos al 40% de su población perteneciente a algún pueblo indígena u originaria u originario, concentraban al menos al 60% de la población indígena u originaria a nivel nacional, con la finalidad de “identificar a aquellas zonas que, reconociendo las dinámicas históricas que intervienen en la definición de una región, mantienen ciertas relaciones de continuidad geográfica, cultural, etnolingüística, sociodemográfica y económica que permitan impulsar el desarrollo integral sustentable y ejercicio pleno de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas u originarias”.

A manera de validación para el caso peruano, se obtuvo que en aquellos distritos en los que al menos el 40% de su población cuenta con alguna lengua indígena u originaria como lengua materna se ubica el 58.2% del total de población que cuenta con alguna lengua indígena u originaria a nivel nacional; mientras que en aquellos distritos en los que al menos el 40% de su población se autoidentifica como parte de algún pueblo indígena u originaria u originario se ubica el 58.1% del total de población que se autoidentifica como parte de algún pueblo indígena u originaria u originario a nivel nacional. Para ambas variables empleadas en el XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda (INEI, 2017), la cifra redondeada se aproxima al considerado en el sustento para el caso mexicano, por lo que se toma en cuenta en cuenta el 40% como cifra umbral para la definición de distritos con concentración de población

Ello considerando que la lengua es una institución sociocultural que expresa identidad de un pueblo, como referente de su cosmovisión y transmisión de conocimientos.

- b) Al menos el 40% de población de 12 a más años en el distrito se siente o considera parte de algún pueblo indígena u originario.

Teniendo en cuenta que la autoidentificación individual, dentro de un contexto comunitario podría reflejar la existencia de una identidad colectiva y originaria.

- c) El distrito figura en la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígena u originarias u Originarios (BDPI).

Entendiendo que los distritos en la BDPI son los que cuentan con, al menos, una localidad de pueblos indígena u originarios amazónicos y andinos. Ello forma parte, dentro de otros aspectos, de indicios sobre sociedades cuyos ancestros habitaban el ámbito sobre el cual se asienta la localidad, en tiempos anteriores a las actuales fronteras estatales.

Sobre este punto se debe considerar que, si bien un indicador podría haber sido el número de pueblos indígenas por distrito al ser este un número menos variable en el tiempo, para efectos de la investigación resultaría un riesgo de sesgo ya que a la fecha en el Ministerio de Cultura aún no se ha resuelto la diferenciación entre los pueblos “quechuas” que incluyen a una serie de identidades andinas como los chopqa, los k’ero, los k’ana, entre otros. Esta situación ha generado que, hasta el momento, en la mayoría de los distritos andinos que pueden contar incluso con más de 30 o 40 localidades indígenas, solo se registre un pueblo indígena aglomerado en: “los quechuas”.

Si bien actualizar esta situación responde a un proceso cualitativo antropológico, aún pendiente en el Ministerio de Cultura, dada la necesidad de contar con una definición de distritos de mayor presencia indígena y la situación de la información disponible, se sustenta que se prefiera la

indígena u originaria. Referencia: <https://www.gob.mx/inpi/articulos/indicadores-socioeconomicos-de-los-pueblos-indigenas-de-mexico-2015-116128>

información a nivel de localidades y no a nivel de pueblos. Asimismo, se debe tener en cuenta que pese a que el análisis por localidades podría ser cambiante la temporalidad de la variación no afectaría el cálculo y sería más representativa de la diversidad los distritos andinos específicamente²⁶.

Cabe señalar que este ejercicio de caracterización para la priorización en la atención de servicios públicos en población indígena se viene desarrollando desde el Ministerio de Cultura; sin embargo, es importante aclarar que la metodología para aproximarnos a la distribución u organización territorial de los pueblos indígenas ya sea en términos individuales o colectivos, podría ser más de una.

En este sentido, esta investigación no pretende plantear una receta única para identificar ámbitos territoriales con mayor presencia indígena, pero sí tiene dentro de sus objetivos el dejar sentada la necesidad de contar con una herramienta de gestión que permita priorizar el proceso de implementación del enfoque intercultural. Al respecto, es importante señalar también que el enfoque intercultural, entendido como el conjunto de servicios que garanticen la atención con pertinencia cultural a todos o todas las ciudadanas del Perú, respetando sus prácticas y costumbres, debe implementarse sin distinción territorial. Sin embargo, para que la gestión pública sea eficiente se considera que la priorización, en línea con el enfoque territorial, es clave y permite, además, medir y monitorear los indicadores de proceso y resultado e implementar oportunidades de mejora, así como calcular impactos, con el objetivo de que la interculturalidad se implemente en todo el territorio peruano hacia el mediano o largo plazo.

Otro aspecto a considerar y que se desarrollará en el capítulo de “Gestión de arreglos institucionales” es que esta metodología para identificar ámbitos de mayor presencia de población indígena no pretende ser estática. Es decir, puede variar considerando nueva información o incluso nuevos instrumentos de análisis de fuentes oficiales o de elementos cualitativos propios de investigaciones académicas en la materia. Asimismo, denominar a ciertos distritos como los de “mayor presencia de población indígena” sugiere que existen otros de “menor presencia”, esto no pretende ser una etiqueta para establecer jerarquías políticas o culturales respecto de la población que vive en estos distritos, sino categorías propias de una mera herramienta de gestión

²⁶ Se debe considerar también que el último ingreso de información a la BDPI se realizó en el mes de junio del 2020 y culminó el proceso de actualización con los datos del CPV 2017 y hasta un nuevo ejercicio censal no habría un ingreso de información tan extenso como el realizado hasta el momento.

que, a su vez, reafirma los datos que demuestran que en todos los distritos del Perú hay población indígena sea en mayor o menor medida²⁷.

Finalmente, se debe aclarar que esta categorización por distritos evalúa la mayor o menor presencia de población indígena considerando información objetiva y técnica desde fuentes oficiales disponibles; sin embargo, la temática indígena en general es compleja y si se quiere analizar para plantear arreglos y mejoras respecto de la implementación del enfoque intercultural, la mirada debe considerar también aspectos cualitativos. Aun así, esta metodología no es suficiente para evidenciar toda la diversidad cultural de un distrito que pueda estar compuesta por una serie de aspectos adicionales como procesos de migración, mestizaje, entre otros.

3.3. Instrumentos de investigación cualitativa

En cuanto al análisis cualitativo, se ha planteado realizar siete (7) entrevistas semiestructuradas a expertos y expertas en temas de interculturalidad y gestión pública, dentro de ellos se considera a los últimos viceministros y viceministras de interculturalidad de los últimos años para indagar en base a su experiencia en el proceso de construcción de la institucionalidad indígena y traslado a los aspectos de gestión pública y plantear a partir de los hallazgos, una propuesta que genere los incentivos o herramientas necesarias a los gobiernos locales para incorporar el enfoque intercultural en sus gestiones.

Para ello se utilizarán como principales instrumentos una guía de preguntas para las entrevistas semiestructuradas, que cuenta con 5 etapas²⁸:

- Presentación
- Sobre la interculturalidad y su traslado a la gestión pública
- Sobre la transversalización del enfoque

²⁷ Al respecto, se debe aclarar que con esta metodología podría haber algunos distritos donde se han realizado procesos de consulta previa por existir una presencia colectiva de pueblos indígenas en un determinado ámbito, pero aun así no considerarse distritos con “mayor presencia de población indígena u originaria”. Esto es válido teniendo en cuenta que esta metodología sirve para identificar población indígena en términos individuales y no colectivos, aunque utilice como referencia la estructura de criterios que plantea el Convenio 169 de la OIT y las guías técnicas del Ministerio de Cultura. De esta manera y de acuerdo al ejemplo, en un distrito donde un colectivo ha ejercido su derecho a la consulta previa, podría ello no ser suficiente para ser considerado como uno con “mayor presencia indígena” porque la población que vive en la o las localidades consultadas no es mayoritaria con respecto al total de la población del distrito, considerando las variables propuestas en la metodología de la presente investigación.

²⁸ Se presenta como anexo 2 la guía de preguntas para entrevistas semiestructuradas.

- Sobre las principales dificultades y/o ventajas en la ejecución del gasto a nivel local y la descentralización
- Cierre

Al respecto, es importante tener en cuenta que la guía de preguntas no pretende ser un cuestionario, sino que, siguiendo con la técnica de entrevistas semiestructuradas que plantean disciplinas como la antropología, la sociología, la ciencia política y en general las ciencias sociales, es una referencia para orientar la conversación con los y las entrevistadas hacia los aspectos relevantes de la investigación. Incluso, en algunas entrevistas la conversación permitió desarrollar nuevas temáticas que enriquecieron el análisis en sus diversas etapas con experiencias y ejemplos de la buena o mala interpretación del enfoque intercultural en la gestión pública; y, de otro lado, hubo entrevistas donde las respuestas fueron más concretas y precisas ofreciendo aspectos técnicos y menos ejemplos de experiencias personales.

Para ello, se utilizaron formatos de consentimientos informados físicos para aquellas entrevistas realizadas antes de la declaración del Estado de Emergencia por el brote del COVID-19, y para las entrevistas realizadas durante el Estado de Emergencia, los consentimientos de grabación y la explicación sobre la investigación y sus objetivos se dieron por medios virtuales y/o durante las propias entrevistas realizadas a través de la plataforma *Zoom*.

De forma específica, se contó las experiencias e información de diferentes autoridades, expertas y expertos en temas indígenas (Ver Anexo 2):

El proceso de recolección y posterior sistematización de información cualitativa se desarrolló considerando las siguientes secciones o temáticas:

- Información del entrevistado/a
- Enfoque Intercultural en política y gestión pública
- Ejemplos relacionados a la realidad intercultural
- Sobre el Ministerio de Economía y Finanzas y el presupuesto público
- Resumen alineado a objetivos

Para ese proceso, se utilizaron herramientas de la antropología y la comunicación para el análisis de los discursos e interpretación de las opiniones y experiencias de vida. Asimismo, cabe señalar que la cantidad de entrevistas tuvo por objetivo

priorizar la calidad de la información a obtener por la capacidad de toma de decisión de las autoridades y *expertise* en el tema indígena de los y las entrevistadas. Esto permite, además, que el tiempo de entrevista pueda ser mayor a una hora, en algunos casos, para recoger datos y ejemplos que permita afinar el análisis cualitativo sobre un tema muy estudiado desde lo antropológico, pero pocas veces desde la gestión pública.

Dado que estas autoridades y líderes en particular cuentan con experiencia en trabajo de campo, incluso etnográfico, y se encuentran en constante coordinación presencial con las autoridades locales, pueden reflejar claramente las demandas y necesidades diarias no solo de la población, por su cercanía, sino de la gestión pública local cuando se trata de ejecutar presupuesto sobre lo “no tangible”.

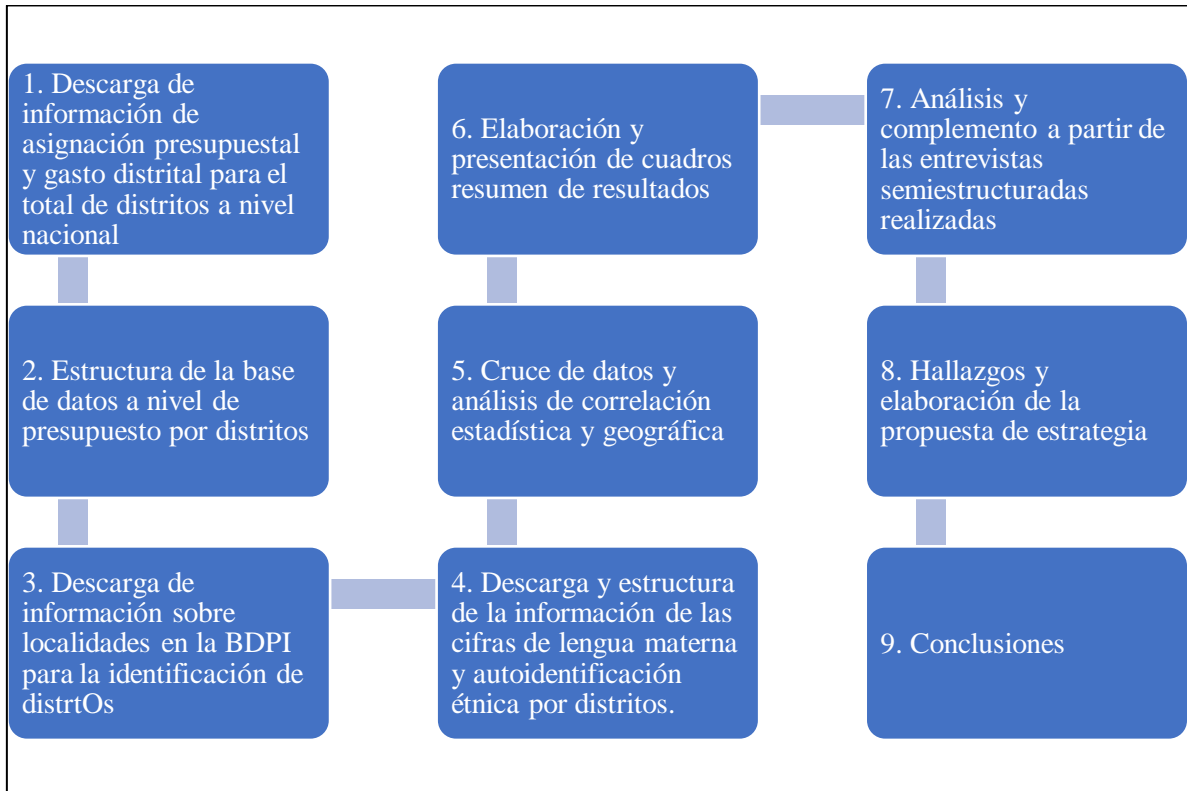
Esta experiencia específica en los funcionarios entrevistados será clave, ya que permitirá evidenciar también el cambio en el proceso de construcción de institucionalidad indígena y traslado de lo discursivo a los códigos de la gestión pública y los avatares presupuestales que ello conlleva.

En relación al proceso específico de realización y posterior análisis de las entrevistas semiestructuradas, se identificaron las variables relevantes para el objetivo de investigación y con ello se logró construir una matriz comparativa con el enfoque particular de cada actor. Debido a las diferentes experiencias de vida de los entrevistados, el nivel de abstracción de cada uno fue diferente. Por ello, se analizaron los ejemplos y casos que presentaron para ilustrar sus puntos de vista. El uso de matrices de información en el análisis cualitativo es fundamental para evidenciar y comparar la realidad tomando en cuenta más de una mirada, ya que el análisis contextual requiere incluir en la investigación a actores que tienen participación política en partes del proceso.

Finalmente, se realizará un análisis descriptivo de indicadores desde las bases de datos del Ministerio de Cultura detalladas al inicio del capítulo. Es así como, en términos concretos, se busca operativizar a través de un análisis de eficiencia del uso de los recursos públicos, los objetivos que persiguen las cadenas de valor de políticas públicas específicas para población indígena u originaria en el Perú.

Por último y para facilitar la lectura del próximo capítulo, se presenta el siguiente flujograma con el proceso de cruce de información y análisis de resultados obtenidos:

Gráfico N° 7: Proceso de cruce de información y análisis de resultados obtenidos



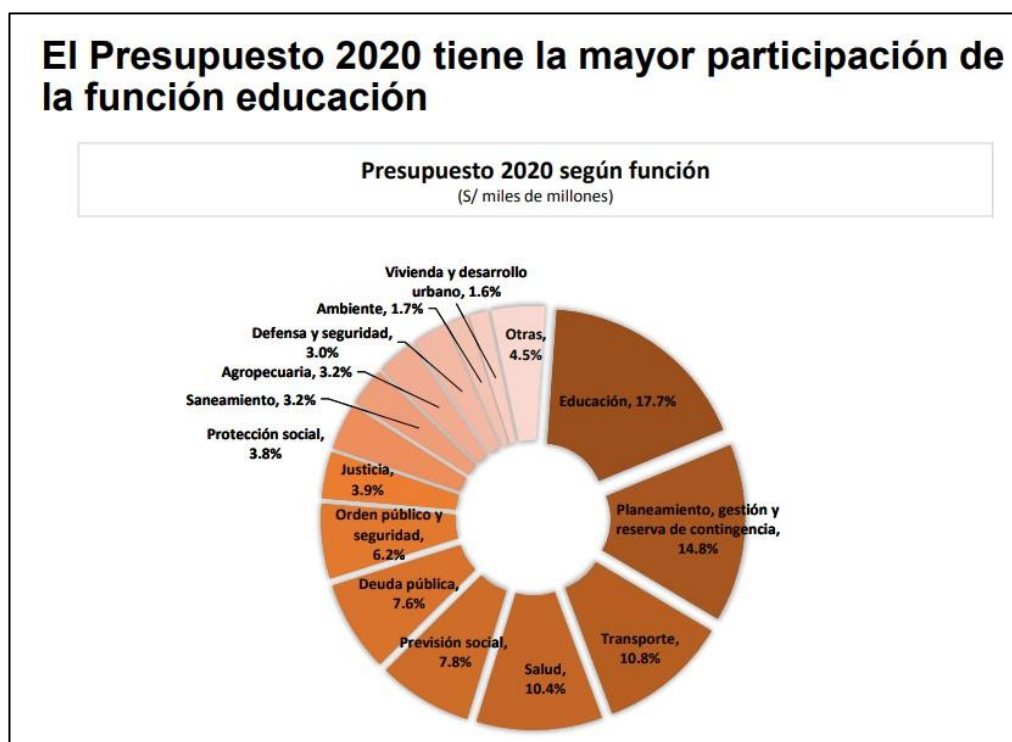
Elaboración: propia

III. CAPÍTULO IV. Análisis y resultados obtenidos

1. Análisis desde la distribución territorial de distritos con mayor presencia de población indígena u originaria y niveles de ejecución presupuestal

Muchas veces la centralización, falta de capacidad o temor del proceso de fiscalización, generan retrasos o proyectos inconclusos que tienen detrás una serie de variables que deben ser analizadas de forma particular. Sin ir muy lejos, el Viceministerio de Interculturalidad, siendo parte de uno de los sectores con menor asignación presupuestal a nivel nacional solo después de la Defensoría del Pueblo, ha intentado sustentar la necesidad de contar con programas presupuestales u otras estrategias orientadas a la interculturalidad ante un Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) que pocas veces entiende estas necesidades como urgentes o prioritarias para el país (ver gráfico N° 7 donde Cultura es parte de 4.5% nacional de “otros” para el presupuesto 2020).

Gráfico N° 8: Distribución del presupuesto 2020 según función



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, 2020

Elaboración: RPP noticias²⁹

²⁹ Referencia web: <https://rpp.pe/economia/economia/mef-maria-antonieta-alva-gobierno-aprobo-el-presupuesto-publico-para-el-2020-de-s-177-mil-367-millones-noticia-1230448>

Es en este contexto, que se plantea la necesidad de contar con una estrategia de priorización para identificar distritos con mayor o menor presencia de población indígena u originaria. Tal como ya se mencionó en el capítulo anterior, esta herramienta no busca excluir del proceso de implementación del enfoque intercultural a unos distritos respecto de otros sino estructurar las acciones, planes, políticas y proyectos orientados a la población indígena para monitorear sus resultados y medir sus impactos en el corto plazo.

Es así como, luego de cruzar la información resultado del CPV 2017 para las variables de lengua materna y autoidentificación étnica y el número de localidades incorporadas en la BDPI hasta el mes de junio del año 2020, se obtuvieron los siguientes resultados:

Tabla N° 3: Número y porcentaje de distritos por criterios de identificación de mayor presencia de población indígena u originaria

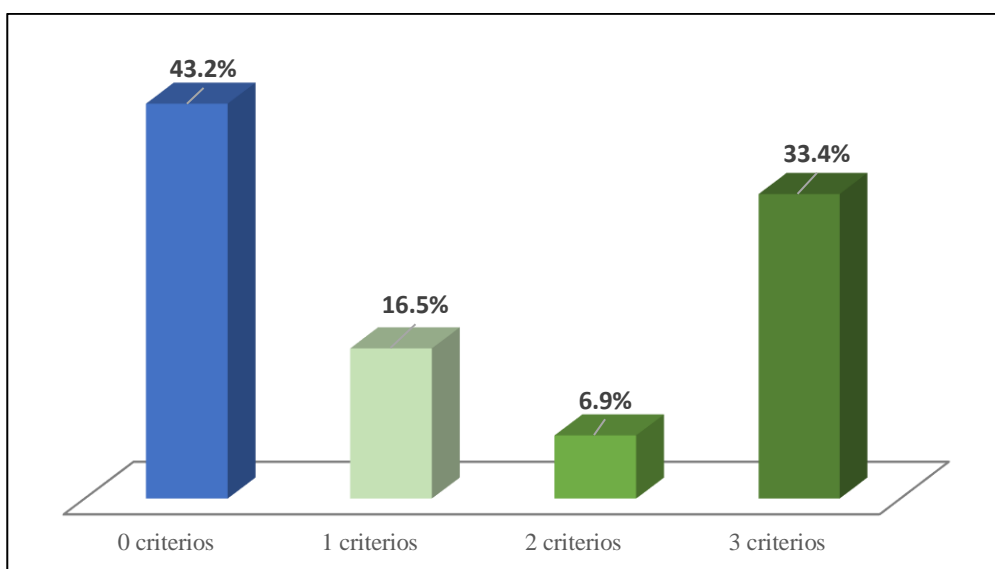
Número de criterios	Número de distritos	% Sobre el total de distritos del Perú
0 criterios	810	43.2%
1 criterios	309	16.5%
2 criterios	130	6.9%
3 criterios	625	33.4%
Total	1874	100%

Elaboración: propia

De acuerdo con esta información en el Perú existe, al menos, 1,064 distritos con mayor presencia de población indígena u originaria, en 155 provincias y 23 departamentos, lo que representa al 56.77% del total de distritos³⁰.

³⁰ El detalle del número de distritos con mayor y menor presencia de población indígena u originaria y criterios cumplidos por departamento se presenta en los Anexos N° 3, 4 y 5.

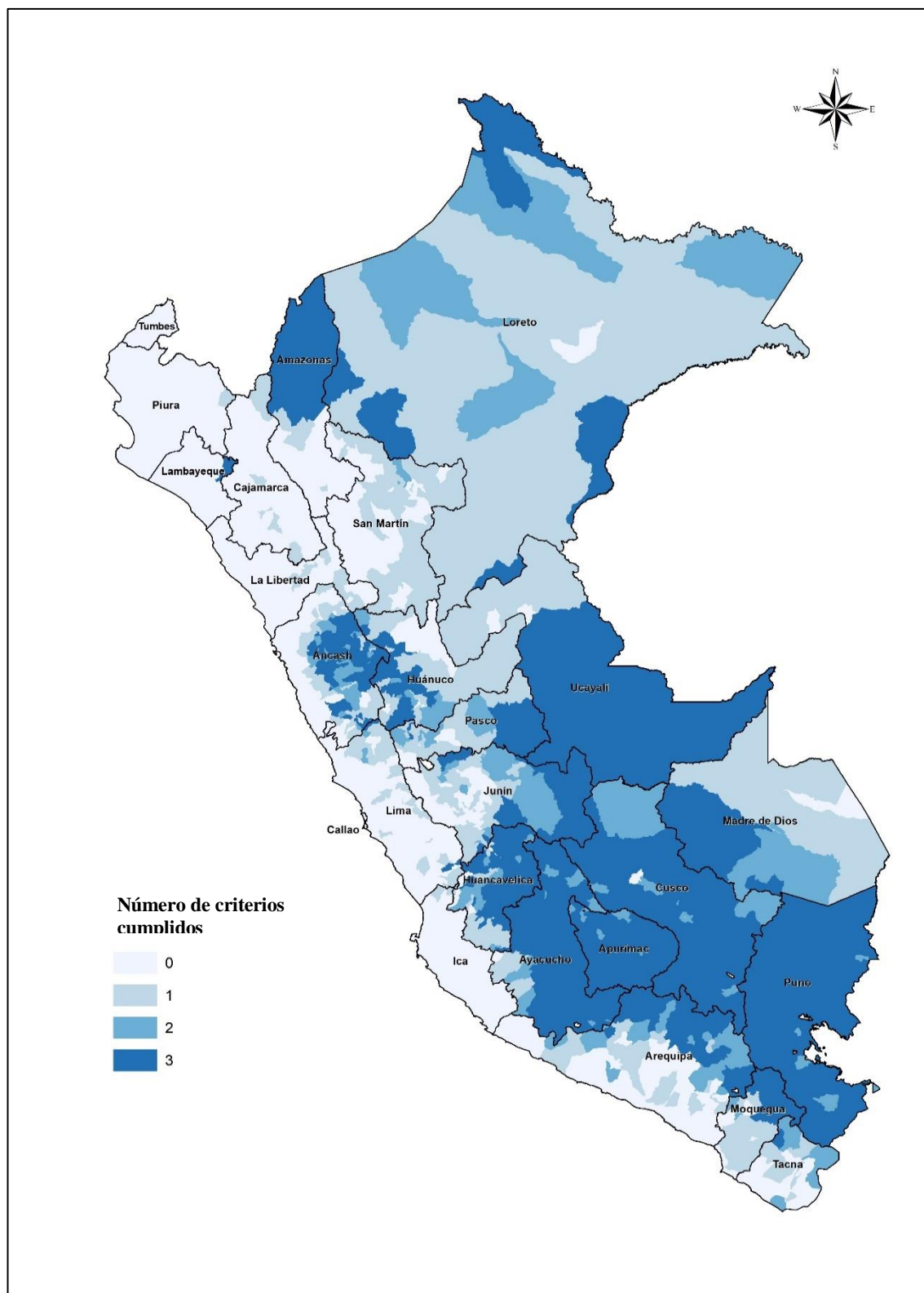
Gráfico N° 9: Porcentaje de distritos por número de criterios de población indígena u originaria cumplidos



Elaboración: propia

Esta distribución de distritos con “mayor presencia de población indígena u originaria” podría no ofrecer mayor información si es que no se presenta sobre el mapa. En este sentido, el Gráfico N° 10 detalla la distribución de estos 1,064 distritos y sus gradientes de priorización. A partir de ahí es posible evidenciar cómo es que las brechas geográficas también juegan un papel fundamental en relación con la presencia Estatal y otras brechas que determinan la calidad de vida de la población.

Gráfico N° 10: Distribución territorial de distritos de acuerdo al número de criterios cumplidos para identificar la menor o mayor presencia de población indígena u originaria



Elaboración: propia

Con el mapa de distribución de los distritos de acuerdo a la cantidad de criterios cumplidos de identificación de mayor o menor presencia de población indígena u originaria, notamos que en términos territoriales los distritos de mayor presencia indígena, al margen del criterio, se encuentran distribuidos en casi todos los departamentos del Perú. Si observamos específicamente a los distritos con los 3 criterios cumplidos veremos que se concentran en la zona andina sur y con mayor énfasis en la zona denominada “corredor minero”. Un primer resultado, entonces, es que las zonas en donde confluyen una serie de proyectos mineros de amplia envergadura resultan ser las de mayor presencia indígena.

Otro aspecto que llama la atención es que las zonas de frontera o las más alejadas de las capitales departamentales son también las “más indígenas”, esto se hace evidente en Loreto, Ucayali, Amazonas y Madre de Dios, así como en la ceja de selva de Junín.

Al respecto, es interesante mirar las cifras a nivel micro y ya con el mapa de referencia. Los últimos Censos Nacionales revelan que “el tema indígena” es un factor que no podría dejarse de lado si estamos ante un distrito donde, por ejemplo, el 100% de la población de 12 a más años, se siente o considera indígena. Analizando estos datos, el Ministerio de Cultura ha presentado algunas cifras relevantes, tales como:

- El 100% de la población mayor de 12 años en el distrito de San Antonio, provincia de Grau, departamento de Apurímac se siente o considera indígena quechuas. (Cultura, 2019)
- En el distrito más poblado del Perú, San Juan de Lurigancho, el 23% de su población se autoidentifica como parte de un pueblo indígena u originario, lo que supone una población de 193,092 personas. (Cultura, 2019)
- Hay 29 distritos en todo el Perú que registran más del 99% de autoidentificación indígena en los departamentos de Apurímac, Ayacucho, Cusco, Moquegua, Ancash y Puno. (Cultura, 2019)
- En el departamento de Loreto, los distritos con más población indígena u originaria, de acuerdo con las cifras de autoidentificación étnica, son Andoas (93.3%), Cahuapanas (93%) y Balsapuerto (87.9%). (Cultura, 2019)
- El 98.8% de la población mayor de 3 años en el distrito de Chaca, provincia de Huanta, departamento de Ayacucho cuenta con una lengua indígena u originaria. (Cultura, 2019)
- En el distrito de Juliaca, el 46.5% de su población mayor de 3 años cuenta con una lengua indígena u originaria, lo que supone una población de 101,074 personas. Es

el segundo distrito en el país con más hablantes de lenguas indígenas u originarias (en valor absoluto). (Cultura, 2019)

- En el distrito de Balsapuerto, provincia de Alto Amazonas, departamento de Loreto, el 79.4% de su población cuenta con una lengua indígena u originaria, lo que supone una población de 9,799 personas. Es el distrito con más hablantes de lenguas indígenas u originarias del departamento de Loreto. (Cultura, 2019)

Estas cifras indican que la categorización de distritos de acuerdo a la cantidad de población indígena permite priorizar intervenciones en aquellos lugares donde el total de la población, por ejemplo, tiene prácticas y costumbres que determinan su día a día, sus proyectos, su visión de desarrollo en general y donde una política diseñada desde Lima o con indicadores imposibles de medir porque no consideran prácticas estacionales, no tendría ningún éxito.

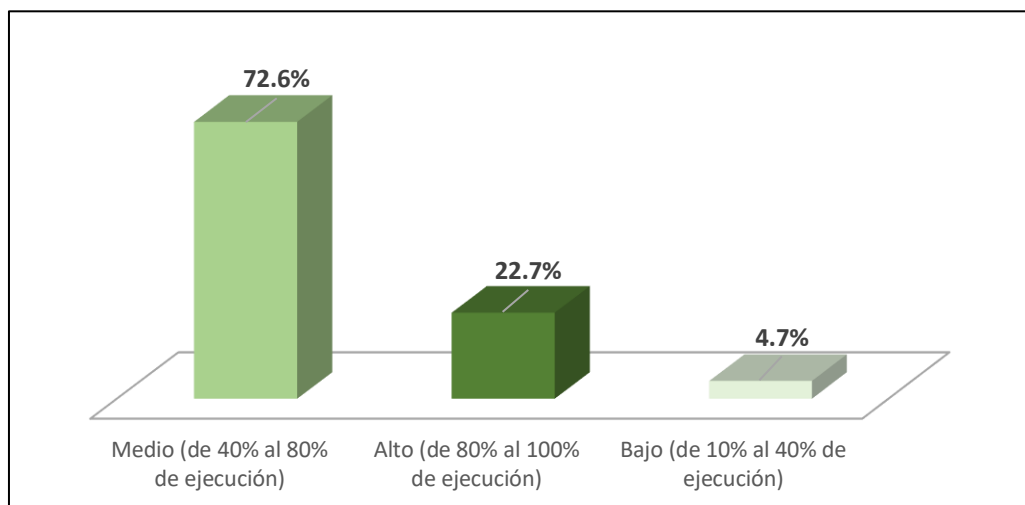
En el mismo sentido, la información sobre el presupuesto ejecutado en los 3 años de estudio obtuvo los siguientes resultados generales por distritos:

Tabla N° 4: Detalle de distritos de acuerdo al nivel de ejecución presupuestal promedio en 3 años (2016-2018)

Número de distritos por ejecución promedio en 3 años (2016-2018)		Número de distritos con mayor presencia de población indígena	Porcentaje de distritos por nivel de ejecución presupuestal sobre el total de distritos a nivel nacional
Ejecución alta (del 80.00% al 99.71%)	425	274 son indígenas, 64.5% (86 con 1 criterio, 28 con 2 criterios y 160 con 3 criterios)	22.7%
Ejecución media (del 40.00% al 79.99%,)	1,361	751 son indígenas, 55.2% (213 con 1 criterio, 94 con 2 criterios, 444 con 3 criterios)	72.6%
Ejecución baja (del 10.00% al 39.99%)	88	39 son indígenas, 44.3% (10 con 1 criterio, 16 con 2 criterios y 21 con 3 criterios)	4.7%
Total	1,874		100%

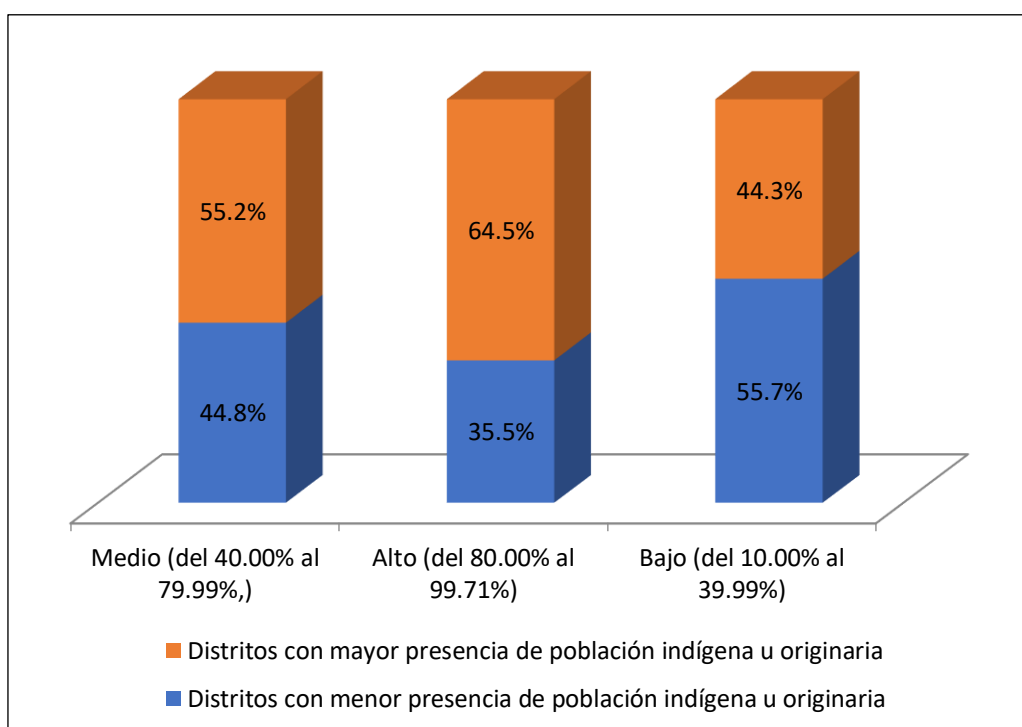
Elaboración: propia

Gráfico N° 11: Porcentaje de distritos por nivel de ejecución presupuestal (2016-2018)



Elaboración: propia

Gráfico N° 12: Ejecución presupuestal en 3 años y distritos con mayor y menor presencia de población indígena u originaria



Elaboración: propia

Estos datos demuestran que la mayor cantidad de distritos a nivel nacional tiende a tener una ejecución presupuestal “media” que, para efectos de las evaluaciones y mecanismos de incentivos que implementa el Ministerio de Economía y Finanzas, resulta ser una

calificación negativa en términos generales. Al respecto, en un reciente artículo del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Marcel Ramírez afirma que

“el presupuesto público es el instrumento de política pública más importante pues pone en cifras el balance entre las prioridades que un gobierno ha fijado para el año en cuestión e identifica quiénes financiarán dichas prioridades; es decir, quiénes soportarán la carga del sistema tributario. El presupuesto público describe, en forma muy general, la existencia de un pacto o acuerdo fiscal implícito”. (Ramírez, 2020)³¹

En este sentido, una ejecución media o regular en el 72.6% de distritos a nivel nacional es un resultado desalentador para los efectos que el presupuesto debe tener respecto de la calidad de vida y cierre de brechas de acceso a servicios básicos de la población; considerando, además, la relevancia que supone el presupuesto público en línea con lo señalado por Ramírez.

Si bien en esta investigación nos hemos concentrado en analizar 3 años específicos de ejecución presupuestal, para los cuales el promedio nacional es del 62%; el profesor Ramírez menciona en su artículo “Más allá del Presupuesto Público: La trampa del equilibrio fiscal”, que la ejecución presupuestal promedio de los últimos 5 años para gobiernos locales ha sido del 69% y precisa que “aun cuando hemos contado con ingresos, todavía no mejoramos la capacidad de planificar y ejecutar el gasto en ciertos sectores y gobiernos subnacionales, con el consiguiente costo de oportunidad de recursos no ejecutados” (Ramírez, 2020).

Es decir, la situación de menor o inadecuada ejecución presupuestal a lo largo de los años se comprueba, y se evidencia además con indicadores relacionados a las brechas de acceso a servicios; sin embargo, la situación parece complejizarse cuando evaluamos a los distritos por nivel de ejecución presupuestal y los comparamos con aquellos de mayor presencia de población indígena. De acuerdo con la tabla N° 5, el grupo de distritos por nivel de ejecución que tiene la mayor cantidad de distritos con mayor presencia de población indígena es el de ejecución alta. Esto quiere decir que del total de distritos que en 3 años ejecutaron más su presupuesto, la mayoría son indígenas (el 64.5%).

Si bien esta situación no demuestra alguna correlación y, menos aún, alguna causalidad, sí llama la atención que cuando las brechas entre la población que se identifica indígena,

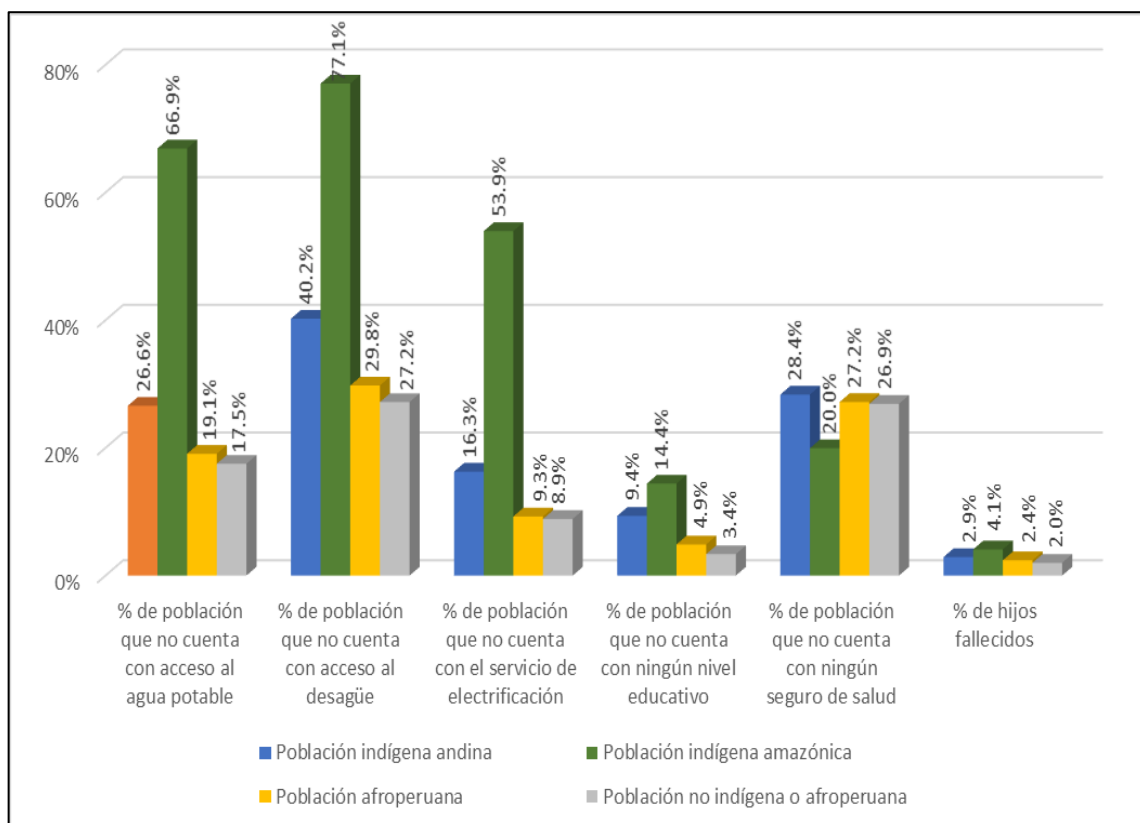
³¹ Referencia web: <https://ciup.up.edu.pe/analisis/mas-alla-del-presupuesto-publico-marcel-ramirez/?fbclid=IwAR1SSvTFoOBdsNDGSpM9IK5o7x-lthV7Gu7AkYrtDYkPryH7n1FmfamRShg>

que habla una lengua indígena o que vive en localidades indígenas son más grandes (ver gráfico N° 13), el presupuesto público asociado a proyectos de inversión en los distritos donde vive esta población se viene ejecutando casi al 100%. Pero ¿Ese dinero se gasta bien? ¿Se ha gastado pensando en la población y sus demandas? ¿Se tomó en cuenta el enfoque intercultural?

Al respecto, se sabe que las dificultades de acceso a los servicios y prestaciones del Estado son más difíciles de superar si se considera que, de acuerdo a la ENAHO del año 2018, la población indígena u originaria presenta una mayor incidencia de pobreza, llegando a un 33.3% y superando ampliamente al 20.5% del promedio nacional.

Asimismo, el CPV 2017 demuestra que las brechas de acceso a servicios básicos son evidentes entre la población indígena u originaria, respecto de otros grupos étnico-culturales, e incluso con mayor énfasis entre la población indígena amazónica.

Gráfico N° 13: Brechas entre la población indígena u originaria respecto de otros grupos poblacionales



Fuente: CPV, 2017
Elaboración: Ministerio de Cultura

Nuevamente, el análisis geográfico (ver gráfico N° 14) ofrece una mirada más precisa de los datos sobre ejecución presupuestal. Comparando con el mapa anterior es posible identificar algunas coincidencias cualitativas entre las zonas con mayor presencia de población indígena originaria (incluso con 3 criterios cumplidos) con las de mayor promedio de ejecución presupuestal. Sobre esto, pueden surgir algunas dudas válidas: ¿Son tal vez distritos donde el presupuesto es menor y por eso se gasta más rápido?, ¿son distritos donde ante la menor densidad o presencia estatal los mecanismos de fiscalización son menores y por eso se gasta más rápido o existe “menos temor” a ejecutar?, ¿son distritos más pequeños y con menor población, tal vez más homogénea, menos dispersa y por eso con dos o tres proyectos ya se puede gastar todo el dinero y cubrir así las demandas?

Buscando resolver estas dudas es que se derriban algunos mitos generales, el primero es que, en efecto, los distritos con mayor presencia de población indígena, y aún más en aquellos con 3 criterios de identificación cumplidos, la ejecución presupuestal cuenta con porcentajes más altos. Sin embargo, estas cifras podrían ocultar información cualitativa que revele que esta “buena nota” en gasto del dinero no necesariamente implica un uso eficiente del mismo. Otros mitos relacionados con los ámbitos indígenas y sus características son que se trata de distritos pequeños, con menos población, más homogéneos, principalmente rurales y resulta que: i) son distritos geográfica y poblacionalmente extensos, ii) son distritos con amplias zonas urbanas y precisamente es en zonas urbanas donde se concentra la mayor cantidad de población indígena, dato que se confirma también con los resultados del CPV 2017 (población y no colectivos indígenas necesariamente), iii) son distritos con asignaciones presupuestales para proyectos de inversión dentro e incluso por encima del promedio nacional, iv) son distritos donde se han implementado una cantidad importante de proyectos aunque principalmente de infraestructura, dejando lo “intangibles” de lado.

En el mismo sentido, el mapa de calor que se presenta en el Gráfico N° 15 evidencia aquellas zonas en donde la ejecución es alta y la presencia de población indígena también (considerando 3 criterios cumplidos) y viceversa, de tal modo que las zonas más oscuras entre los colores marrón y azul son aquellas donde hay más población indígena y mayor ejecución. Una vez más, esto demuestra que el nivel de ejecución medio o regular predomina, pero llama la atención cómo es que las zonas “más indígenas” y ubicadas en la frontera como es el caso de Loreto y algunas zonas andinas en el denominado “corredor minero” son las que ejecutan su dinero casi al 100% para el cierre de los años fiscales.

Como ya se ha mencionado anteriormente, esta relación no necesariamente implica la ejecución del gasto sea eficiente o, en general, que se esté gastando correctamente. Sea porque resuelve necesidades básicas de la población y que sí se encuentran dentro de las competencias de los gobiernos locales, o porque los vicios de la corrupción y la poca capacidad de gestión mellan sobre los recursos públicos.

Un caso que resalta en todos los mapas presentados es el de la provincia de Putumayo, esquina superior derecha en el departamento de Loreto, justo en la frontera. Esta provincia y específicamente el distrito de Teniente Manuel Clavero, son los de mayor ejecución y mayor presencia de población indígena, ubicándose incluso en la región más diversa donde no solo la cantidad de población hablante, que se autoidentifica y las localidades indígenas son significativas, sino que ahí coexisten más de 3 pueblos indígenas diferentes.

Una vez más, y revisando las cifras de consulta amigable del MEF en este distrito la el 42% del total del presupuesto devengado para proyectos en los años 2016, 2017 y 2018 se invirtió en el Programa para la generación del empleo social inclusivo - Trabaja Perú (ver Tabla N° 6), un programa que se concentra específicamente en la generación de empleos para pequeñas obras de infraestructura y ornato en zonas urbanas; de hecho, anteriormente el programa se denominaba “A trabajar urbano”. En segundo lugar, está el porcentaje de gasto en el “Incremento de la práctica de actividades físicas, deportivas y recreativas en la población peruana”, con un 31.35% del total, un gasto que regularmente incluye obras de infraestructura como construcción de lozas deportivas, festivales, ferias u otros que no suponen resultados sostenibles en el largo plazo.

Llama la atención también que los gastos en “Acceso y uso de la electrificación rural” reportan un devengado de 0% en 3 años, siendo además una de las pocas categorías presupuestales que beneficiarían a la población indígena, principalmente Kichwa, que viva en el distrito. Lo mismo ocurre para los gastos asociados al programa nacional de saneamiento rural, donde las brechas en Amazonía son también bastante altas, sin embargo, la inversión asciende solo al 1.52% del total.

Otros aspectos a considerar en este análisis particular es que las temáticas de gasto no han sido constantes a través de los años, por ejemplo, los gastos en temas de educación o saneamiento rural solo se dieron durante los años 2017 y 2018, mas no en el 2016 y el del mejoramiento de barrios y prevención de desastres solo en 2018 y no en 2016 o 2017.

Esta situación también afecta a la posibilidad de medir y monitorear los resultados o posibles impactos alcanzados en la población. Y se demuestra, además que los temas más intangibles, pero más urgentes a la vez, son los que se van dejando de lado con el paso del tiempo o no se priorizan.

Finalmente, es importante señalar que el caso de Teniente Manuel Clavero, en una de las provincias “más indígenas” a nivel nacional como Putumayo, es emblemático de una situación recurrente en otros distritos con similares características como El Cenepa en Amazonas, Río Tambo en Junín, entre otros, donde el gasto público se concentra en proyectos de infraestructura o, en el mejor de los casos, en proyectos orientados a las zonas más urbanas del distrito. Aun así, es fundamental considerar que el enfoque intercultural (las lenguas indígenas en los servicios, las prácticas de alimentación, de aprendizaje y de desarrollo), es necesario tanto en ámbitos rurales como urbanos, ya que la población indígena en un distrito como éste está en todos los espacios y vive de manera colectiva en espacios rurales, pero usa el territorio de manera integral.

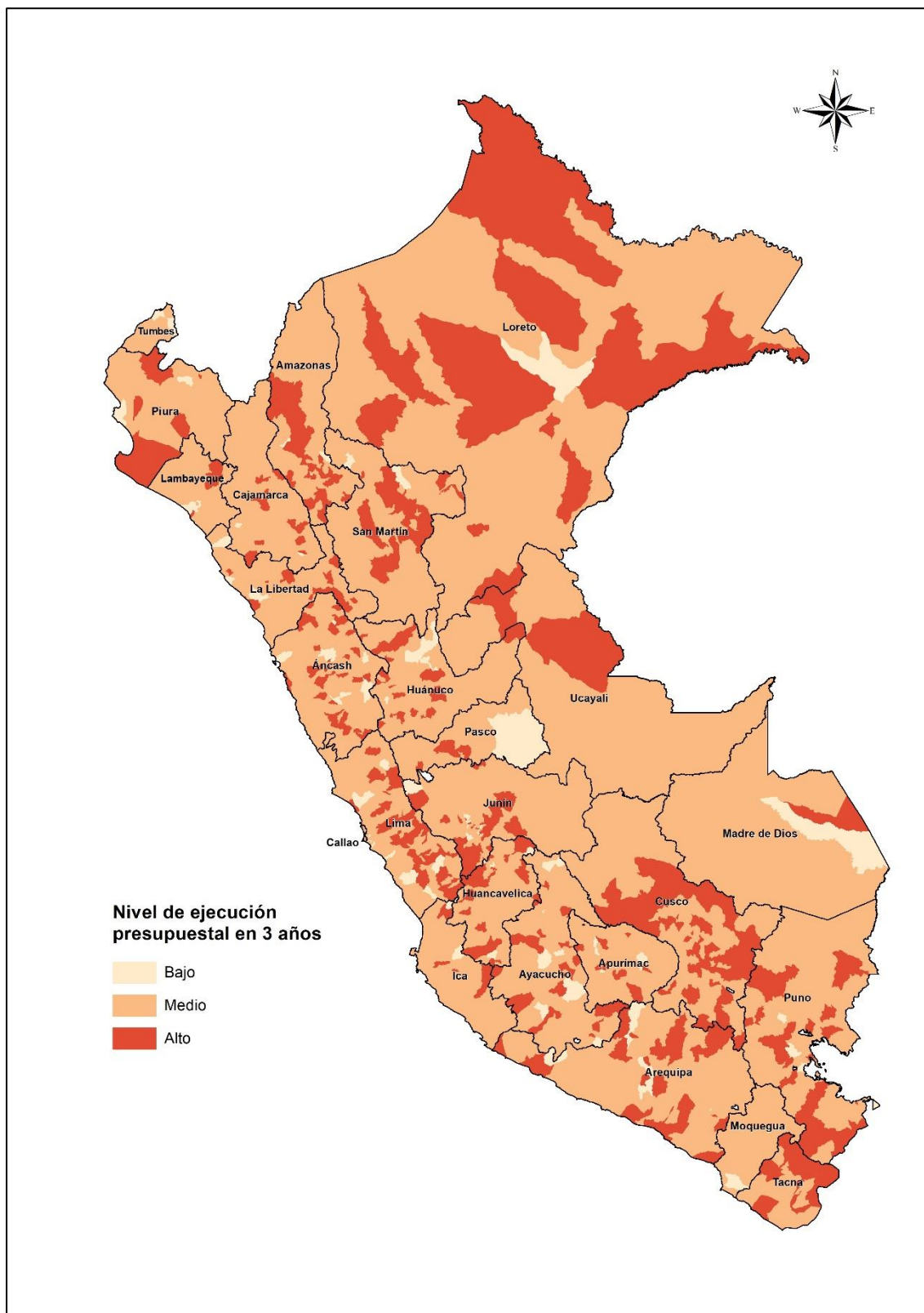
Tabla N° 5: Detalle de la categoría presupuestal en gasto de proyectos de inversión en los años 2016, 2017 y 2018 en el distrito de Teniente Manuel Clavero, provincia de Putumayo, departamento de Loreto

Categoría presupuestal en el distrito de Teniente Manuel Clavero	PIM proyectos 2016-108	Devengados proyectos 2016-2018	Porcentaje de presupuesto ejecutado por temática	Presupuesto ejecutado por temática sobre el total de presupuesto devengado en 3 años
Programa para la generación del empleo social inclusivo - Trabaja Perú	1,733,580	1,554,604	89.68%	42.73%
Incremento de la práctica de actividades físicas, deportivas y recreativas en la población peruana	1,221,649	1,140,522	93.36%	31.35%
Asignaciones presupuestarias que no resultan en productos	314,980	312,279	99.14%	8.58%

Categoría presupuestal en el distrito de Teniente Manuel Clavero	PIM proyectos 2016-108	Devengados proyectos 2016-2018	Porcentaje de presupuesto ejecutado por temática	Presupuesto ejecutado por temática sobre el total de presupuesto devengado en 3 años
Reducción del costo, tiempo e inseguridad en el sistema de transporte	443,497	279,305	62.98%	7.68%
Logros de aprendizaje de estudiantes de la educación básica regular	126,827	122,693	96.74%	3.37%
Incremento en el acceso de la población de 3 a 16 años a los servicios educativos públicos de la educación básica regular	72,050	70,500	97.85%	1.94%
Mejoramiento integral de barrios	62,815	62,815	100.00%	1.73%
Programa nacional de saneamiento rural	129,344	55,390	42.82%	1.52%
Reducción de vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres	40,000	40,000	100.00%	1.10%
Acceso y uso de la electrificación rural	209,374	0	0.00%	0.00
TOTAL	4,354,116	3,638,108		

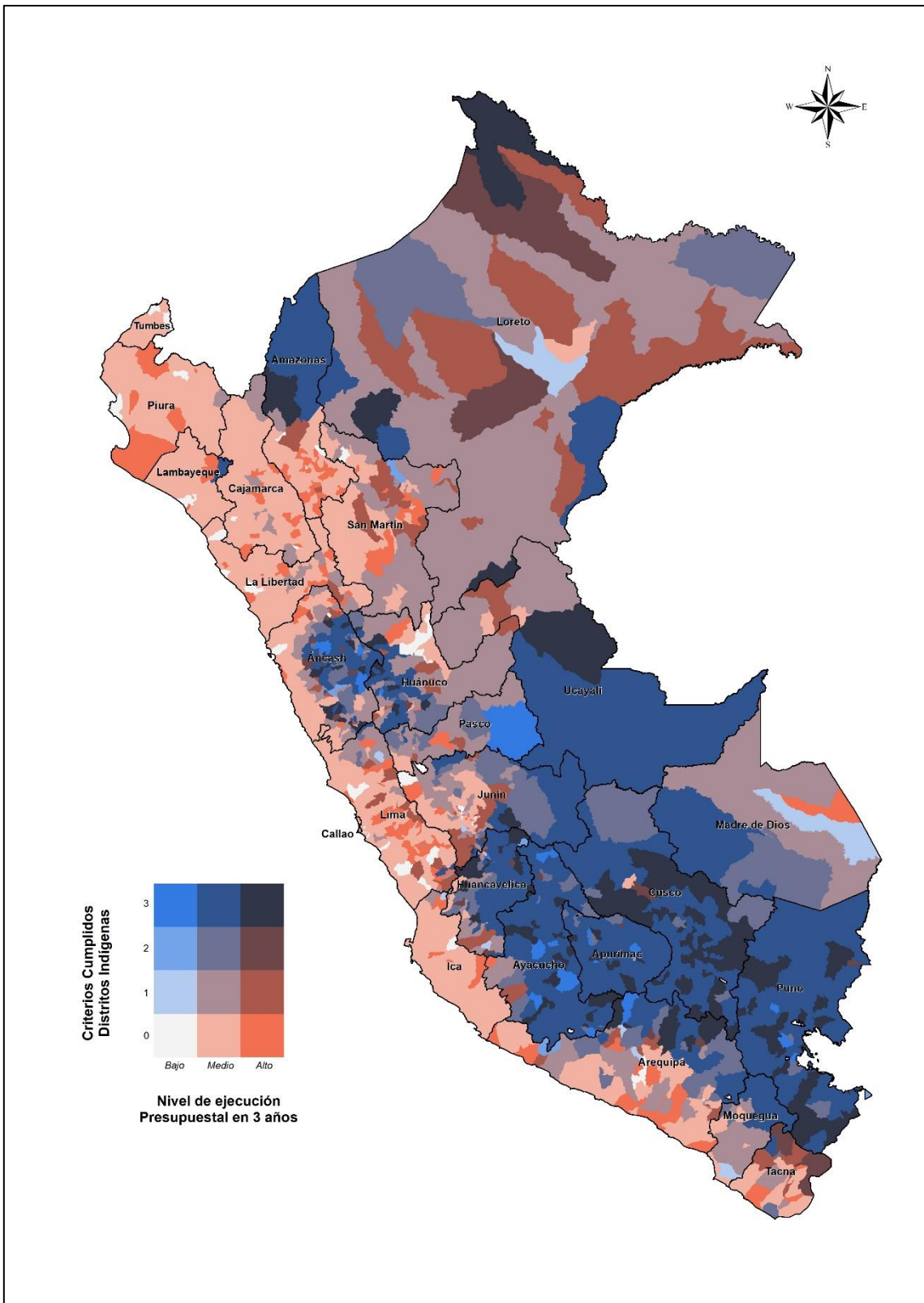
Fuente: Plataforma Consulta Amigable del MEF
Elaboración: propia

Gráfico N° 14: Distribución territorial de distritos de acuerdo al nivel de ejecución presupuestal en 3 años



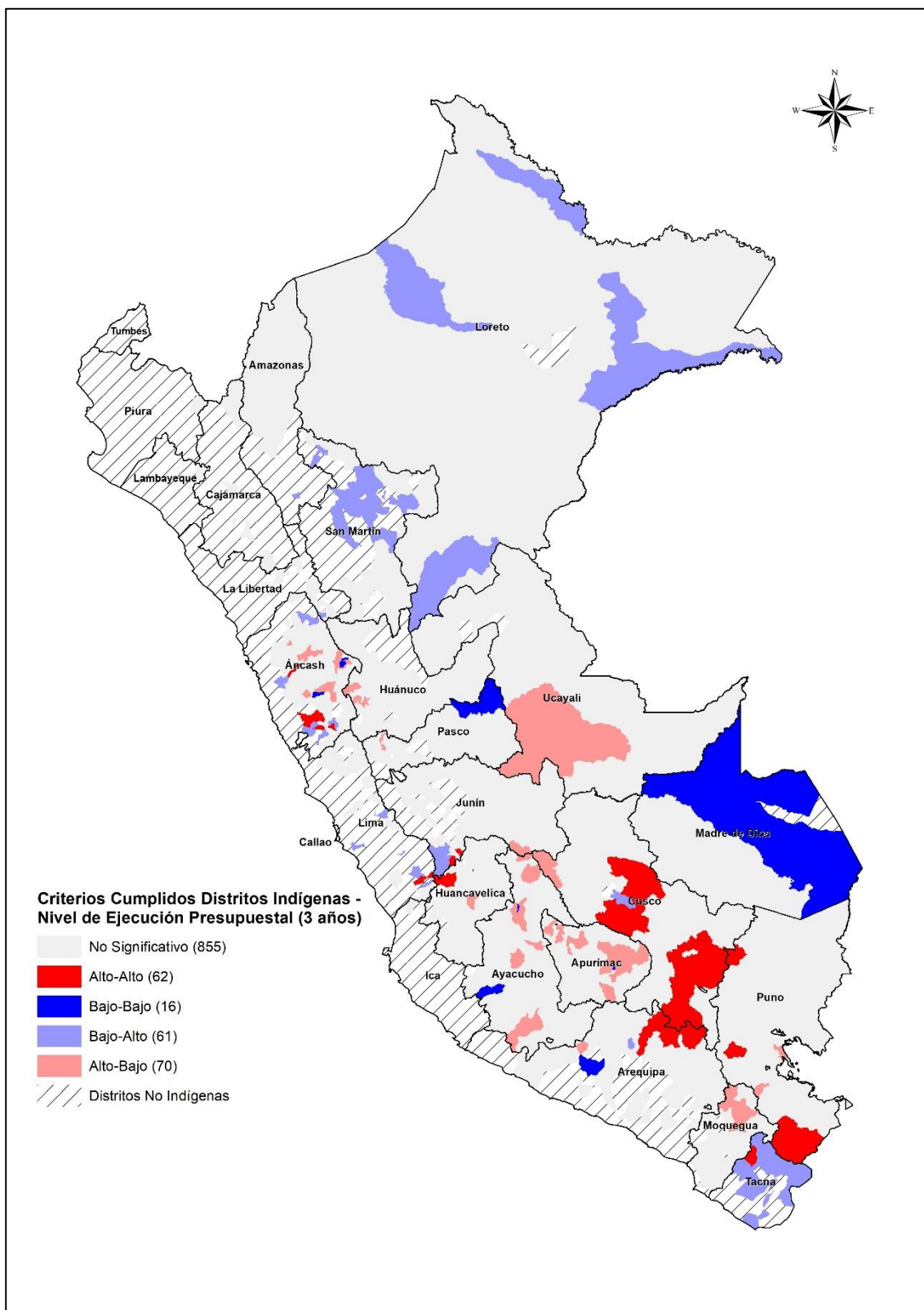
Elaboración: propia

Gráfico N° 15: Mapa de calor entre distritos de mayor presencia de población indígena u originaria y nivel de ejecución presupuestal en 3 años



Elaboración: propia

Gráfico N° 16: Autocorrelación espacial entre criterios cumplidos para identificar distritos con mayor presencia de población indígena u originaria y nivel de ejecución presupuestal en 3 años



Elaboración: propia

Adicionalmente, se realizaron autocorrelaciones espaciales para que además de considerar el promedio de ejecución presupuestal de 3 años y la mayor o menor presencia de población indígena u originaria por niveles, otro factor a considerar sea la ubicación y la distancia entre distritos y sus colindantes. Como se explicó en el capítulo de metodología, el análisis de autocorrelación geográfica indica la agrupación espacial de las variables, formando clusters o conglomerados.

De acuerdo con el Gráfico N° 16, las zonas de valores Alto-Alto (rojo) y Bajo-Bajo (azul), indicarían que en ambas variables los valores respecto a la media son o muy altos o bajos y se encuentran espacialmente agrupadas. Pero como se observa no son muchos distritos o áreas a lo largo del mapa que presentan estos resultados. Específicamente notamos correlaciones en las zonas andinas de Cusco, Arequipa y Puno con ejecuciones presupuestales altas y mayor presencia de población indígena y correlaciones en la amazonia de Pasco, Madre de Dios y en algunas zonas andinas de Ayacucho y Arequipa con ejecuciones bajas y menor presencia de población indígena.

En el caso específico de Madre de Dios, se debe tener en cuenta que el ranking de población indígena sale como principalmente medio e incluso bajo en algunas zonas de la frontera porque si bien existe una gran cantidad de localidades, las lenguas más habladas no presentan porcentajes superiores al 40% en los distritos, en el mismo sentido la pregunta de autoidentificación étnica tuvo una importante tasa de no respuesta. Las razones de estos resultados y la particular situación social, política y económica de Madre de Dios podría ser materia de otra investigación específica.

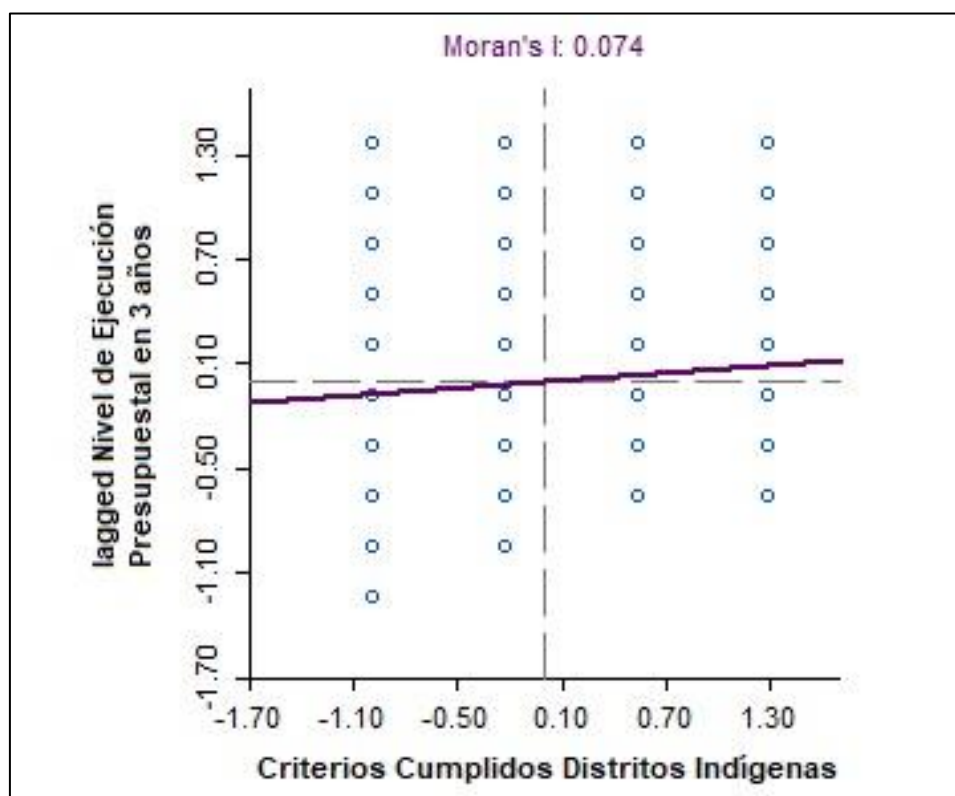
Por su parte, las áreas Bajo-Alto (color celeste) indican que los valores de la variable sobre distritos con mayor presencia de población indígena son bajos pero que los valores promedios de los distritos colindantes respecto a la variable sobre ejecución presupuestal son altos. Esta misma información se puede corroborar con los mapas que presentan la distribución territorial de estas mismas variables de forma individual.

De forma complementaria a los mapas, el Gráfico N° 17 demuestra la distribución de los datos con respecto al índice de Moran, donde el valor más cercano a +1 demuestra una agrupación en conglomerados de los valores más similares entre sí, considerando las distancias geográficas; y el valor más cercano a -1 demuestra valores más dispersos. En el gráfico se puede notar cómo la distribución es lineal e inicia en un valor más cercano a +1 que a -0.50 demostrando que la autocorrelación espacial sí presenta conglomerados entre los valores altos y bajos de las variables de mayor presencia indígena y ejecución

presupuestal. Por su parte, cuando los valores están más cercanos a -1 los conglomerados aún podrían darse, pero entre valores bajos y altos de forma indistinta. Este no es el caso, ya que ahí donde la ejecución presupuestal es más alta, la presencia de población indígena es mayor y viceversa.

Sobre este punto se debe aclarar que los datos responden a una variable ordinal categórica de valores que van del 0 al 3 en el caso de presencia de población indígena y del 1 al 3 en el caso de ejecución presupuestal, por lo tanto, siempre se agruparán de la misma forma, sin embargo, los conglomerados que se forman de la información cruzada (altos con altos y bajos con bajos) es de gran utilidad para el análisis de casos cuando se analizan en el mapa. En este sentido, teniendo claro el resultado del índice en el gráfico es que podemos ver el mapa con mayor claridad.

Gráfico N° 17: Análisis de conglomerados para distritos con mayor presencia de población indígena u originaria y ejecución presupuestal



Elaboración: propia

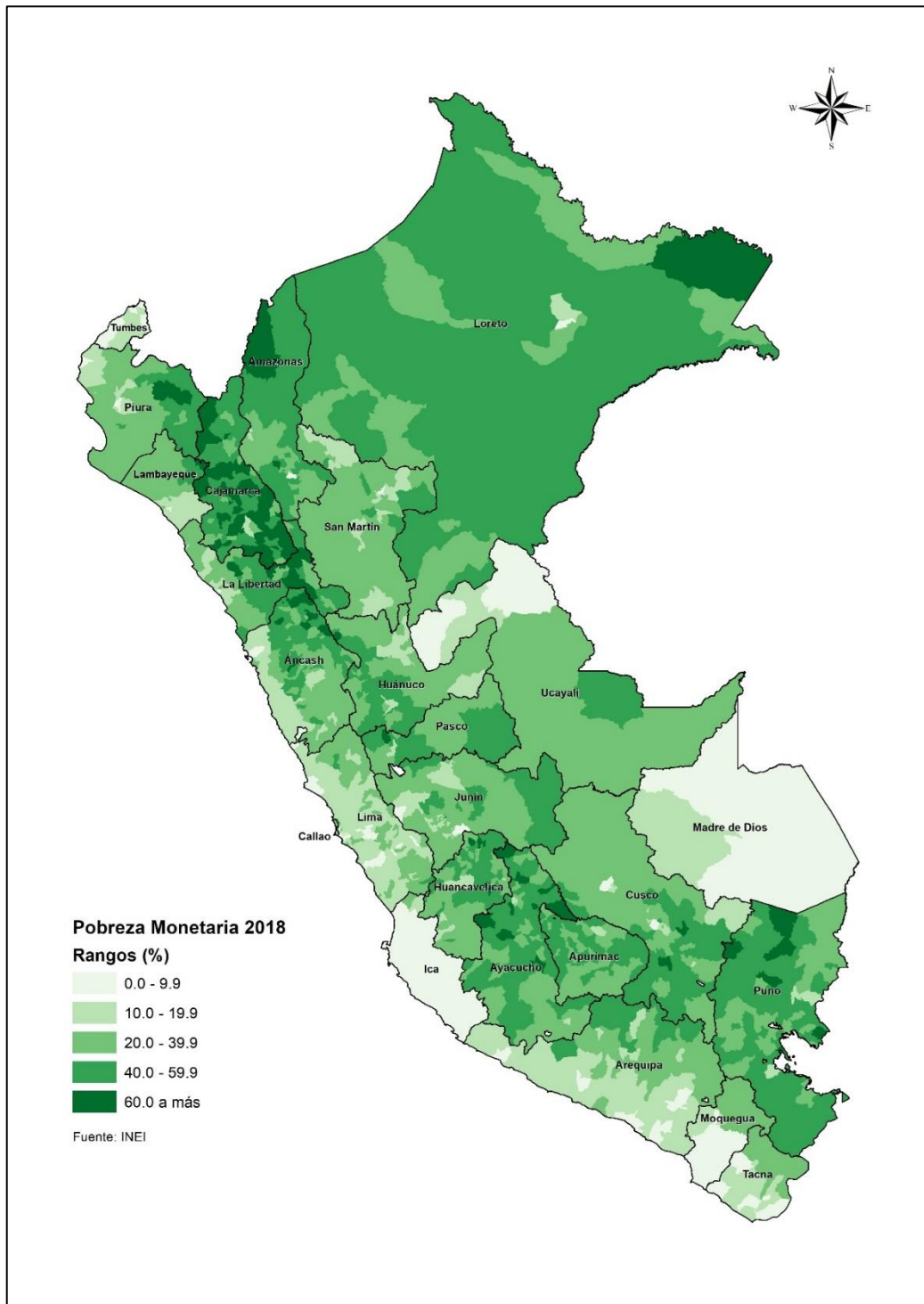
1.1. Una mirada desde las cifras de pobreza monetaria por distritos

Un análisis que me parece importante incorporar y que contribuye a la hipótesis sobre la relación entre la ejecución presupuestal, el enfoque intercultural y las brechas de acceso a servicios es el de la pobreza. Al respecto, es importante señalar que esta información es complementaria y por ello no se ha incorporado como una variable principal de análisis, toda vez que supone un dato transversal para comprender mejor la situación de los distritos con mayor presencia de población indígena u originaria y sustenta la necesidad de contar con un enfoque intercultural con mirada territorial.

Cabe precisar, sin embargo, que este análisis complementario se ha realizado con el dato de pobreza monetaria del año 2018 (publicado por el INEI recientemente) y no considera aspectos de pobreza multidimensional que para algunas regiones y ámbitos específicos podría ser más representativa de las brechas y demandas de su población.

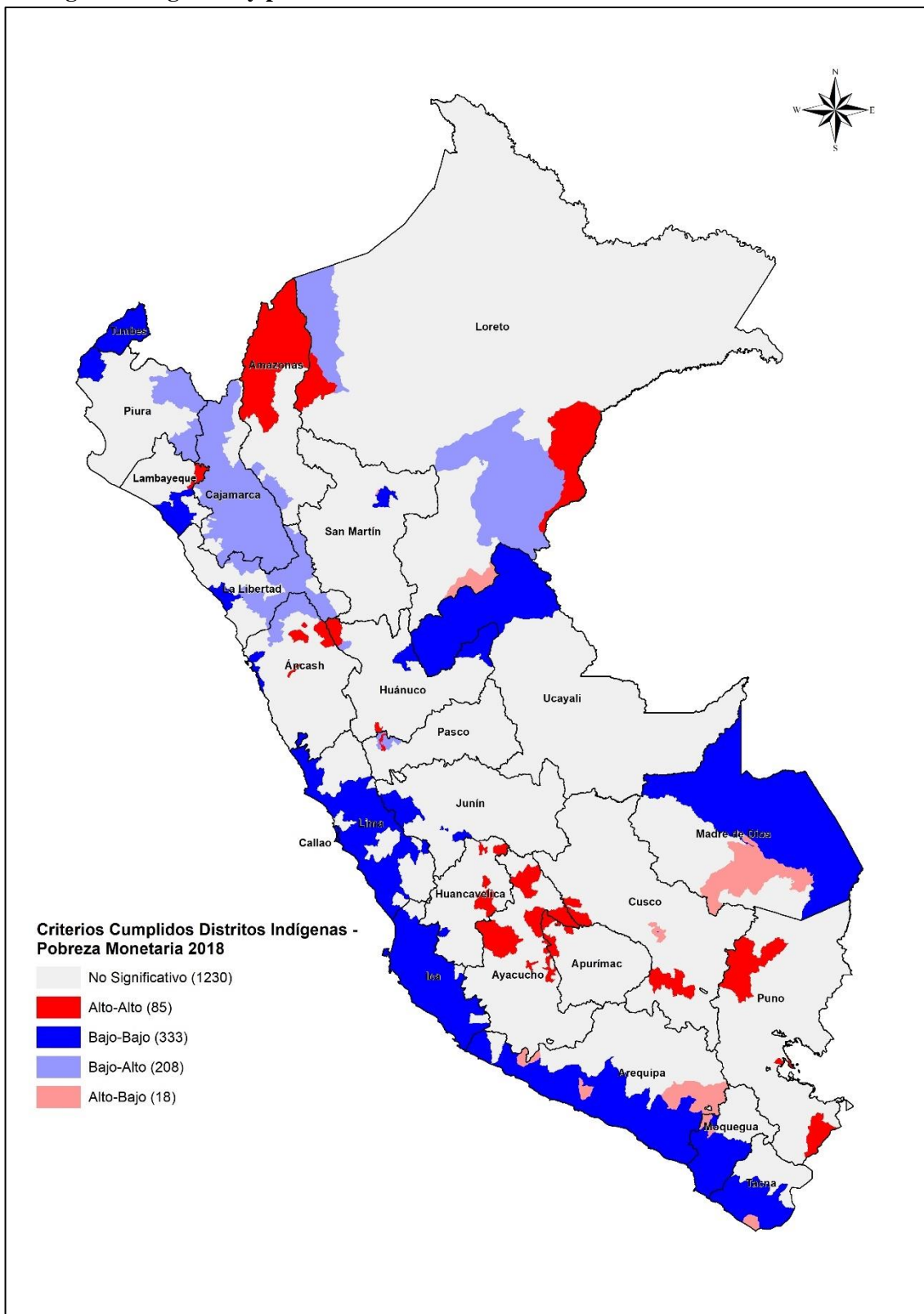
Los gráficos N° 18, 19 y 20 evidencian que existe una relación entre la pobreza monetaria y la mayor presencia de población indígena u originaria y, en el mismo sentido, las correlaciones nos dejan saber que la situación de mayor pobreza monetaria se distribuye a lo largo de todo el territorio y son las zonas de frontera en las que predomina.

Gráfico N° 18: Distribución territorial de la pobreza monetaria por distritos



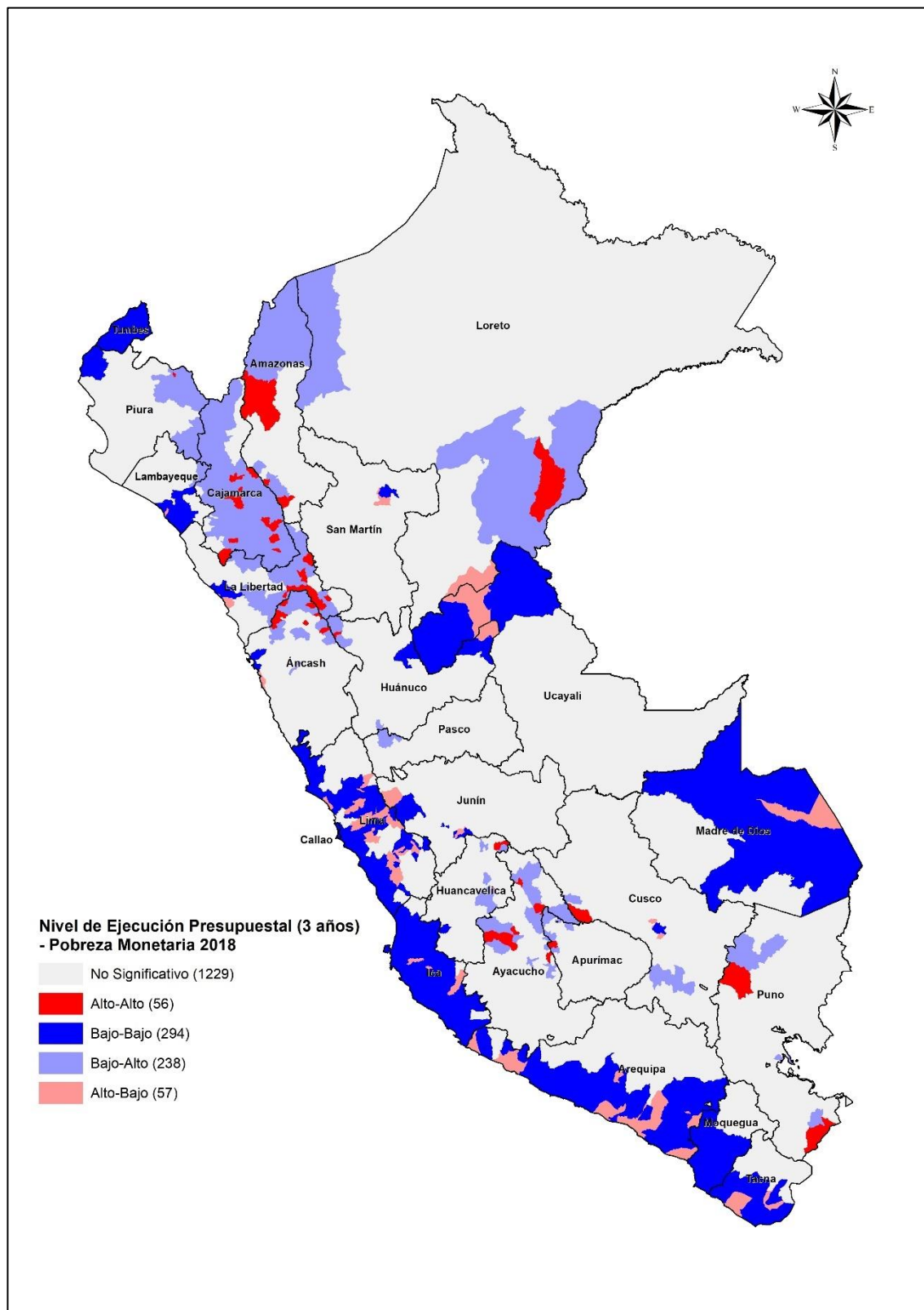
Elaboración: propia

Gráfico N° 19: Análisis de conglomerados para distritos con mayor presencia de población indígena u originaria y pobreza monetaria



Elaboración: propia

Gráfico N° 20: Análisis de conglomerados sobre el nivel de ejecución presupuestal y pobreza monetaria



Elaboración: propia

Por su parte, y de manera específica, en el gráfico N° 19 se presenta una mayor cantidad de conglomerados para las zonas en donde hay menos población indígena y menos pobreza (bajo-bajo – color azul). En el mismo sentido, las cifras de las Encuestas Nacionales de Hogares corroboran que en más del 50% de distritos con altos índices de pobreza, la mayor cantidad de población aprendió a hablar en una lengua indígena, por ejemplo.

De otro lado, las zonas que presentan conglomerados para mayor pobreza monetaria y mayor presencia de población indígena u originaria con 3 criterios cumplidos (alto-alto, de color rojo), son principalmente la frontera de Amazonas, donde se ubican distritos como El Cenepa, Río Santiago y Nieva unos de los “más indígenas” del Perú, la zona frontera con Loreto donde se ubica el distrito de Manseriche y en la frontera con Brasil en el distrito de Yaquerana, ambos altamente indígenas y con los índices de pobreza más altos a nivel nacional.

Por la zona andina, los ámbitos de mayor pobreza y presencia indígena están en Huancavelica, Ayacucho, Apurímac, Cusco y Puno. Aquí llaman la atención los casos de los distritos de Oronccay y Chungui en la parte superior derecha de Ayacucho, casi en el límite con Junín y Huamanguilla en Huanta, así como Paras en Cangallo, en el límite con Apurímac. Asimismo, por el lado de Apurímac, y precisamente en el límite con Ayacucho, están los distritos de Huaccana; así como Santo Tomás en la provincia de Chumbivilcas en Cusco y las provincias de Carabaya y Carabaya en Puno límite con Cusco y la provincia de El Collao donde se encuentra el distrito de Ilave, por ejemplo.

Estos casos coinciden en ser distritos andinos con una importante cantidad de comunidades campesinas, más de 100 en algunos casos, y porcentajes de población quechuahblante que supera hasta el 50% de habitantes en cada jurisdicción. Situaciones que confirman que la pobreza no está aislada de la vulnerabilidad que hoy significa formar parte de un pueblo indígena y, por lo tanto, de la distancia que existe entre el Estado y los proyectos que se ejecutan con un gasto cercano al 100% cada año, y las reales necesidades de la población indígena.

De otro lado, cuando analizamos las variables de ejecución presupuestal y pobreza notamos que la mayor cantidad de conglomerados se forman en la costa y son espacios donde no se ejecuta el dinero, pero la pobreza es baja. Con esta mirada nuevamente surge una pregunta clave, ¿qué tan “bien” se gasta el dinero si en

aquellos lugares donde no se ejecuta no hay mayores índices pobreza y en aquellos lugares donde sí se ejecuta la pobreza es aún mayor?

Si hacemos una mirada más específica en el caso de Ilave, por ejemplo, tenemos lo siguiente: el 77.7% de la población de Ilave aprendió a hablar en una lengua indígena (principalmente Aimara), el 92.4% se siente o considere perteneciente a un pueblo indígena (mayoritariamente Aimara), existen en el distrito 95 comunidades campesinas (casi todas Aimara). Es decir, se trata de un distrito altamente indígena, pero además homogéneo en términos de que es uno solo el pueblo predominante, ante esta situación se podría inferir que los recursos orientados a proyectos de inversión apuntan a resolver las demandas más urgentes del pueblo aimara y, al menos, consideran mecanismos de difusión e información en dicha lengua indígena.

Consultando la plataforma de Consulta Amigable del MEF para el caso de Ilave, tenemos lo siguiente sumando el gasto solo de proyectos durante los años 2016, 2017 y 2018:

Tabla N° 6: Detalle de la categoría presupuestal en gasto de proyectos de inversión en los años 2016, 2017 y 2018 en el distrito de Ilave, provincia de El Collao, departamento de Puno

Categoría presupuestal en el distrito de Ilave	PIM proyectos 2016-108	Devengados proyectos 2016-2018	Porcentaje de presupuesto ejecutado por temática	Presupuesto ejecutado por temática sobre el total de presupuesto devengado en 3 años
Reducción del costo, tiempo e inseguridad en el sistema de transporte	20,011,508	14,821,264	74.06%	24.66%
Programa nacional de saneamiento rural	12,982,058	10,704,561	82.46%	17.81%
Logros de aprendizaje de estudiantes de la educación básica regular	10,359,751	8,351,220	80.61%	13.89%
Asignaciones presupuestarias que no resultan en productos	9,216,259	7,976,955	86.55%	13.27%
Mejoramiento integral de barrios	9,380,111	6,893,695	73.49%	11.47%

Categoría presupuestal en el distrito de Ilave	PIM proyectos 2016-108	Devengados proyectos 2016-2018	Porcentaje de presupuesto ejecutado por temática	Presupuesto ejecutado por temática sobre el total de presupuesto devengado en 3 años
Incremento de la práctica de actividades físicas, deportivas y recreativas en la población peruana	5,427,794	5,093,885	93.85%	8.48%
Programa nacional de saneamiento urbano	3,728,800	2,464,207	66.09%	4.10%
Nuestras ciudades	1,606,754	1,533,430	95.44%	2.55%
Programa para la generación del empleo social inclusivo - trabaja Perú	1,202,441	988,995	82.25%	1.65%
Reducción de vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres	887,670	861,396	97.04%	1.43%
Programa articulado nutricional	290,824	256,813	88.31%	0.43%
Mejora de la sanidad animal	166,372	157,792	94.84%	0.26%
Gestión integral de residuos sólidos	0	0	0.00%	0.00%
Salud materno neonatal	0	0	0.00%	0.00%
TOTAL	64,270,957	60,104,213		

Fuente: Plataforma Consulta Amigable del MEF

Elaboración: propia

Podemos notar que el presupuesto a lo largo de los años se ha desagregado en una serie de temáticas de tal modo que el gasto más alto es del 24.66% y corresponde a “reducción del costo, tiempo e inseguridad en el sistema de transporte”, seguido por un 17.81% en el “Programa nacional de saneamiento rural”. Si bien este programa beneficia directamente a las zonas rurales donde se ubica la mayor cantidad de comunidades campesinas, el 17.81% del total en 3 años aún resulta ser poco en comparación con el gasto en aspectos relacionados con las zonas urbanas y el 13.27% del presupuesto ejecutado en asignaciones que no resultan en productos. Asimismo, una temática interesante para el distrito es el de “mejora de sanidad animal” ya que contribuye a resolver una problemática vigente en las comunidades, principalmente en épocas de heladas cuando la población se ve duramente afectada por la pérdida del ganado. Sin embargo, solo se ha gastado el 026% del total del presupuesto ejecutado en 3 años.

Otro aspecto a considerar es la nula inversión en salud materno neonatal como un aspecto que llama poderosamente la atención por ser una temática de urgente atención en zonas de menor acceso a servicios de salud de calidad y, principalmente, con pertinencia cultural, incluyendo prácticas como el parto vertical por mencionar alguna. Al respecto, se viene desarrollando un proyecto desde el Fondo de Poblaciones de Naciones Unidas (en adelante, UNFPA) para la incorporación de la variable étnica³² en los registros de muerte materna del Ministerio de Salud (MINSA), en el marco del Decreto Supremo N° 005-2020-MC aprobado por el Ministerio de Cultura con los lineamientos para la incorporación de la variable étnica en registros administrativos del Estado. Este proyecto de UNFPA surge en un contexto donde la falta de información sobre cuántas mujeres gestantes son indígenas o hablan una lengua indígena es lo que impide, entre otras razones, que la salud intercultural se implemente de forma efectiva en las comunidades más alejadas. Sin embargo, hasta el mes de octubre del 2020 no se ha conformado el grupo técnico necesario para dar inicio al proyecto y contribuir con el cierre de la brecha de información y disminuir con ello las muertes maternas en zonas rurales³³.

Finalmente, para cerrar con esta reflexión sobre la pobreza el profesor Enrique Vásquez en una reciente entrevista para el portal “Punto de Equilibrio” de la Universidad del Pacífico mencionó que para el análisis y la medición de la pobreza multidimensional “más allá de la discusión de <<¿cuál indicador debe ser?>>, es más importante saber cómo está la población, quiénes son, dónde están y -lo más importante- cómo llegar” (Vásquez, 2020)³⁴.

Esto evidencia nuevamente que el pensar primero en la población y sus características más particulares es mucho más importante y primordial antes de enredarnos en la discusión más técnica y académica sobre los indicadores, el programa presupuestal y el porcentaje de brecha que debemos cerrar con respecto al año anterior. En el caso específico de la población indígena y de la incorporación del enfoque intercultural mirar más allá de las estructuras del MEF es necesario para que

³² De acuerdo al DS N° 005-2020-MC se entiende por variable étnica a una serie de características que describen a una población, mientras que, etnicidad engloba las prácticas culturales que distinguen a un grupo de personas de otros. En ese sentido, la variable étnica es una serie de características tales como costumbres, tradiciones, fiestas, expresiones artísticas, actividades económicas u otros relacionados, de un conjunto de personas. Se debe tener en cuenta que el color de la piel, la forma de hablar, de vestir, o el lugar en donde vivimos no necesariamente determina la pertenencia de una persona a un grupo étnico.

³³ UNFPA ha hecho público su proyecto en curso en el marco de las coordinaciones establecidas con el Ministerio de Cultura para su participación de manera activa.

³⁴ Entrevista web para el portal “Punto de Equilibrio” de la Universidad del Pacífico. Referencia web: https://www.facebook.com/watch/live/?v=351721512703795&ref=notif¬if_id=1602860623499747¬if_t=live_video (16/10/2020)

las demandas urgentes de la población se empiecen a atender en el marco del respeto y en armonía con la diversidad de su cultura.

En la misma línea, la relación del Estado y las acciones o responsabilidades de las empresas privadas también juegan un papel fundamental que no puede dejar de lado lo intercultural. En la misma entrevista, el profesor Vásquez menciona que hay tres aspectos clave para asegurar que los recursos provenientes de las diversas actividades económicas contribuyen a garantizar una reducción de la pobreza multidimensional: Compromiso con el país, trabajo decente y que se genere bienestar (Vásquez, 2020).

En la mayoría de los casos, las empresas privadas que desarrollan sus acciones en ámbitos de mayor presencia de población indígena son las mineras. De hecho, en párrafos anteriores ya se ha hecho referencia a la coincidencia entre el llamado “corredor minero” y la mayor presencia de población indígena u originaria en términos geográficos. En este sentido, se suele asumir que la correlación entre la menor tasa de pobreza monetaria y el canon minero es una evidencia de los “innegables” beneficios de las empresas mineras y de que el Estado es el “culpable” de todos los problemas que puedan existir en la zona o de las demandas de la población que no está de acuerdo con la presencia de estas empresas.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que en muchos casos se trata de distritos, provincias y regiones de influencia minera donde se tenía el dinero, pero su uso no ha sido el adecuado, distritos que regularmente manejaban 1 millón de soles y de un año a otro pasan a ejecutar hasta 300 millones, en ese contexto las capacidades institucionales también son un factor clave a considerar. Y otro elemento fundamental es que las empresas y sus acciones en sí mismas no suben o bajan la pobreza, las cifras pueden tener correlación, pero no causalidad.

Este es un símil interesante con el análisis que se viene desarrollando, ya que lo mismo ocurre con la ejecución presupuestal o la mayor o menor presencia de población indígena. Hasta el momento la relación identificada es una coincidencia que llama la atención y podría ser materia de investigación de estudios de caso para medir impactos concretos en una determina población, pero las correlaciones estadísticas y/o espaciales nos dan esa primera evidencia necesaria para que “la interculturalidad” sea esa variable que no se ha implementado antes de forma

transversal y que ahora puede dar frutos que generen impactos positivos en la población indígena específicamente.

Finalmente, la reflexión sobre el tema de la pobreza es importante porque, según el profesor Vásquez, “la pobreza es no tener la capacidad de acceder y usar la información” (Vásquez, 2020) y claramente si accedemos a información que está en castellano y hablamos quechua, por ejemplo, es información que no usaremos, que no cumple con su objetivo; y si la información es para cuidarnos de un virus, para prevenir a la población ante un desastre, para informar sobre un proceso de vacunación, una traducción puede salvar muchas vidas³⁵. Siendo, además, el factor lingüístico uno de muchos otros aspectos relacionados al enfoque intercultural y considerando también que la situación descrita se da cuando, al menos, se accede a alguna información, dado que muchas veces la población indígena ni siquiera cuenta con información en castellano. Sobre esto, otro aspecto estructural y trascendental para el cierre de brechas es la pobreza digital y su posible relación con la mayor presencia de población indígena por ámbitos.

2. La implementación del enfoque intercultural

La gestión intercultural estratégica y planificada pero enfrentada a las demandas más urgentes de una población históricamente olvidada, supone un reto que complejiza su implementación, incluso más que en otros enfoques, políticas, proyectos y programas pensados en una lógica de ciclo de vida cuyos resultados esperados podrían proyectarse hacia el largo plazo, pero son claros y concretos. En lo indígena a veces podemos estar avanzando en un camino incorrecto y nos toca cambiar en la mitad para, incluso, ir más rápido que antes.

El Estado de Emergencia declarado por el brote de la COVID-19 ha develado realidades con una desatención integral del Estado que responde a razones estructurales y evidencia que no es suficiente llegar a la población sino llegar de la mejor manera. Desde las acciones realizadas por el Ministerio de Cultura en el marco del Decreto Supremo N° 010-2020-MC que aprueba los lineamientos para la implementación de la estrategia de alerta, seguimiento y monitoreo de casos COVID en pueblos indígenas y el pueblo afroperuano, se han reportado situaciones donde la población se automedica o prefiere no consumir medicina alguna pese a las recomendaciones del personal de salud, porque no

³⁵ Frase recogida del video institucional del ministerio de Cultura por el día internacional del traductor. Referencia web: <https://www.facebook.com/mincu.pe/videos/3857856504242787>

confían en ellos, porque los tratan mal o los discriminan. Asimismo, en muchos casos la población cuenta con mascarillas entregadas por diferentes entidades del Estado, incluso por el mismo Ministerio de Cultura, pero la población no las usa porque no sabe cómo hacerlo correctamente, porque debido a las altas temperaturas de la Amazonía no son funcionales y son incómodas, porque no conocen cómo se transmite el virus, entre otras razones que nos demuestran que el Estado llega, pero no llega bien.

Si bien se han difundido una serie de mensajes en más de 30 lenguas indígenas³⁶, y la información ha podido llegar a la población más alejada, lamentablemente la cantidad de años en los que los profesionales de la salud y autoridades locales han estado distanciados de la realidad indígena, no permite que se le dé la importancia debida a la atención con pertinencia cultural y esto se hace aún más complejo si no se sabe con claridad ¿cómo se atiende con pertinencia cultural?

La verdadera efectividad de un programa social -por ejemplo- se da cuando se logran cambiar patrones, actitudes y comportamientos (Vásquez, 2020), en ese sentido, si buscamos generar un impacto positivo en la población indígena para cerrar las brechas que persisten y que arrastran problemas de fondo, debemos pensar primero en cambiar patrones, actitudes y comportamientos de los propios servidores públicos. Es necesario entender que el Estado, sus mecanismos y estructuras, deben adaptarse a la diversidad de culturas a la que sirve, acercarse a la población y de ninguna forma en sentido inverso.

Por lo tanto, si miramos con mayor detenimiento el modo en que el Estado se acerca hoy a los pueblos indígenas, desde el Ministerio de Cultura como ente rector en la materia, tenemos las siguientes cifras:

- Son 7 las organizaciones representativas de pueblos indígenas de nivel nacional que participan en el Grupo de Trabajo de Políticas Indígenas (GTPI)

“El Grupo de Trabajo con Pueblos Indígenas (GTPI) es de naturaleza permanente y está encargado de coordinar, proponer y dar seguimiento a las políticas públicas que involucran a los pueblos indígenas o que requieren un

³⁶ La información en lenguas indígenas y su difusión se ha regulado a través de la Resolución Ministerio N° 0213-2020-MC y figura en el siguiente enlace: <https://centroderecursos.cultura.pe/es/covid-19>

enfoque de interculturalidad de manera participativa. El grupo fue creado mediante Resolución Ministerial N° 403-2014-MC” (Cultura, 2015)³⁷.

Sin embargo, de acuerdo a la información pública del portal Transparencia, la BDPI ha recibido solicitudes de incorporación de nuevas organizaciones y la creación de un registro formal de organizaciones indígenas. Un caso que ha sido abordado también por el Congreso de la República desde la comisión de Pueblos Indígenas es el de la denominada “Central Única Nacional de Rondas Campesinas del Perú” (CUNARC), que ha solicitado su ingreso a la BDPI y no ha sido resuelto formalmente porque está pendiente una revisión de fondo sobre los criterios de representatividad de estas y otras organizaciones nacionales, regionales y locales.

En este contexto y con el Estado de Emergencia vigente, se creó la Comisión Multisectorial de naturaleza temporal para “promover la implementación de acciones de protección en beneficio de los pueblos indígenas u originarios, en el marco de la emergencia sanitaria por el COVID-19” (Cultura, 2020)³⁸, a través de la Resolución Suprema N° 005-2020-MC. En este espacio participan las mismas 7 organizaciones del GTPI: la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP), la Confederación Campesina del Perú (CCP), la Confederación Nacional Agraria (CNA), la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP), la Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú (FENMUCARINAP), la Unión Nacional de Comunidades Aimaras (UNCA) y la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP); así como 10 ministerios.

Si bien estos espacios significan un importante avance en la conformación de la institucionalidad indígena y dejan precedentes sólidos para fortalecer la participación política de líderes y lideresas, ya que no solo se han tomado decisiones para el beneficio de la población indígena, sino que se han recogido demandas y necesidades y ha sido posible compartir y dar seguimiento a las acciones que realiza el Estado desde diferentes frentes; aún queda mucho por

³⁷ Nota de prensa para anunciar la segunda sesión descentralizada del GTPI. Referencia web: <https://www.gob.pe/institucion/cultura/noticias/47861-grupo-de-trabajo-de-politicas-indigenas-gtpi-realizo-su-segunda-sesion-descentralizada-en-la-ciudad-de-pucallpa>

³⁸ Nota de prensa. Referencia web: <https://www.gob.pe/institucion/cultura/noticias/187587-crean-comision-multisectorial-para-seguimiento-de-acciones-en-beneficio-de-pueblos-indigenas-en-marco-de-emergencia-sanitaria-por-covid-19>

avanzar. El tema de la representatividad indígena en espacios de diálogo como el GTPI y la Comisión Multisectorial, y su efectividad hacia sus bases regionales y/o locales, es clave porque la voz de miles de comuneros y comuneras se escucha a través de un grupo limitado de personas que son los interlocutores ante diferentes organismos e instituciones que tomarán las decisiones que determinarán el ejercicio y garantía plena de sus derechos colectivos, por ejemplo.

En este sentido, la implementación del enfoque intercultural exige ordenar la información disponible y sincerar quiénes son los interlocutores válidos y representativos de las comunidades indígenas para el Estado. Claramente el Estado mismo no puede “elegir a dedo” y decidir cuándo un grupo de comunidades está bien o mal representada por una organización, pero sí puede establecer criterios de institucionalidad que generen incentivos para que las organizaciones, en respeto de su autonomía, se formalicen, se inscriban, actualicen sus padrones y, principalmente, rindan cuentas a sus bases sobre los acuerdos que se toman en los espacios de representación.

- Hasta el mes de octubre del año 2020, la BDPI ha incorporado 8,984 localidades pertenecientes a pueblos indígenas u originarios y la última actualización corresponde al mes de junio del mismo año, cuando se agregaron más de 2 mil localidades como resultado del análisis de los Censos de “comunidades indígenas” del año 2017, entre otras fuentes de información cualitativa a la luz de los criterios de identificación de pueblos indígenas.

Nuevamente, la actualización de la BDPI resulta un avance a resaltar con respecto a la gestión de la información de pueblos indígenas, principalmente porque casi todas las localidades incorporadas son andinas de los pueblos “quechuas” y coinciden con ámbitos tan “controversiales” como el ya citado “corredor minero” y una serie de zonas cercanas o de influencia para proyectos de infraestructura priorizados. Esto pone sobre la mesa que los pueblos indígenas están cada vez más presentes y que atender sus demandas con la pertinencia que corresponde a su cultura es mandatorio para que los proyectos mineros fluyan y para que la priorización en el cierre de la brecha en infraestructura se dé en servicio de las necesidades de una población siempre diversa.

Sin embargo, esto ha tomado un tiempo considerable. Los resultados de los Censos del año 2017 se publicaron formalmente en septiembre del año 2018 en la plataforma REDATAM del INEI, pero la información abierta para comunidades campesinas y nativas fue remitida al Ministerio de Cultura recién en el mes de enero del año 2019³⁹. Luego de ello, fue necesaria una revisión minuciosa caso a caso identificando más de un cambio en la ubicación de los centros poblados que llamaba la atención con respecto a la determinación de la población en comunidades. Fue así como, luego de una serie de reuniones, así como ideas y venidas entre el INEI y el Ministerio de Cultura, que se logró contar con la información necesaria para actualizar la BDPI e incorporar así una cantidad considerable de comunidades quechuas que, en gestiones anteriores, habían sido motivo de cuestionamientos al VMI.

Sumado a ello está la Resolución Ministerial N° 000240-2020-DM-MC, publicada el 11 de septiembre del año 2020, que actualiza las referencias geográficas de los pueblos Indígenas u originarios del Perú en la BDPI. Este esfuerzo también fue resultado del análisis de los Censos del 2017 y tiene una connotación especial porque permite articular la información del Ministerio de Cultura con la del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, específicamente en el proceso de actualización del Padrón General de Hogares (PGH) y la determinación de la población en situación de pobreza y pobreza extrema desde el año 2014⁴⁰.

No obstante, esta actualización estaba pendiente desde el año 2018 precisamente en espera de los resultados censales, pero condicionando la incorporación de valiosa información de los pueblos indígenas amazónicos en el PGH. La actual emergencia y la consecuente necesidad de repartir apoyo económico a través de bonos por parte del gobierno, evidenció que la información es la clave para garantizar la vida, la salud y la seguridad de la población más vulnerable. Al no estar esta información 100% actualizada en el PGH del MIDIS, las brechas en el acceso y reparto de bonos fueron aún mayores entre la población indígena amazónica.

- Hasta el mes de septiembre del año 2020, el Ministerio de Cultura ha realizado el seguimiento y monitoreo remoto de 17,559 pacientes sospechosos de COVID-

³⁹ La información fue remitida a través del Oficio N° 049-2019-INEI/DNCE-DECEH el día 31 de enero del año 2019.

⁴⁰ Para mayor información revisar la Resolución Ministerial N° 227-2014-MIDIS.

19, de 34 pueblos indígenas u originarios, a través de 1, 205 informantes y se ha logrado contactar con más de 95 Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPRESS), en el marco de la estrategia de alertas, seguimiento y monitoreo para pueblos indígenas aprobada mediante el Decreto Supremo N° 010-2020-MC, que resulta del eje de información y alerta temprana del Decreto Legislativo N° 1489.

Estas normativas y el trabajo realizado por el sector durante la pandemia demuestran una capacidad para actuar en emergencias y con casi todo en contra que resalta. El contexto mediático del Ministerio de Cultura afecta definitivamente a todas las acciones positivas o negativas que se realicen desde dicho sector; sin embargo, esta aparente “habilidad” para actuar en emergencias también indica que han quedado pendientes ajustes y engranajes que dejen fluir las políticas y programas idealmente alineados a programas presupuestales o a proyectos de inversión, por más emergencias, cambios de autoridades o circunstancias mediáticas que se presenten.

La inmensa cantidad de población que busca al Ministerio de Cultura para reclamar atención y los malabares que el sector realiza para atenderlos es una muestra más de que la gestión intercultural con servicios públicos pensados en una cadena de valor con metas en el mediano y largo plazo muchas veces depende de la estabilidad que el sector pueda ofrecer a la materia. Sobre ello, cabe señalar que durante el último gobierno (2016-2021) el Ministerio de Cultura ha tenido 6 ministros y 3 ministras, con 10 cambios en total (considerando las dos gestiones de Alejandro Neyra) siendo la cartera con más rotación en los últimos años.

- Actualmente existen 418 ciudadanas y ciudadanos inscritos en el Registro Nacional de Intérpretes y Traductores en Lenguas Indígenas – RENINTLI (Cultura, 2020)⁴¹.

Esta plataforma sistematiza el trabajo del Ministerio de Cultura en la formación de profesionales que dominan alguna de las 37 lenguas indígenas (de un total de 48) que cuentan con, al menos, un intérprete y/o traductor/a⁴². Cada año se realiza

⁴¹ Información obtenida de la web de RENINTLI: <https://traductoresdelenguas.cultura.pe/>

⁴² De acuerdo con el Registro Nacional de Intérpretes y Traductores en Lenguas Indígenas, un intérprete es una persona competente en transmitir oralmente en una lengua enunciados emitidos previamente en otra lengua; un traductor es una persona competente en transmitir de manera escrita en una lengua un texto originalmente redactado en otra; y un intérprete y traductor, es una persona competente en transmitir de manera oral y escrita enunciados orales y escritos de una lengua a otra. (Cultura, 2020)

uno o dos cursos para la formación de intérpretes y/o traductores/as y en algunos casos se han dictado cursos especializados por temáticas como consulta previa, salud y justicia. Son cursos gratuitos y cuya admisión depende de un examen previo de conocimientos para el que se inscribe una gran cantidad de personas exigiendo muchas veces que se abran más cursos y horarios de los programados.

Sin embargo, pese a que este servicio es el que se entrega con mayor regularidad desde el inicio de la gestión del VMI, no se ha diseñado en código de “servicio público”, por lo tanto, no se alinea con una cadena de valor determinada y tampoco se han sentado las bases para plantear una necesaria evaluación de impacto sobre los resultados alcanzados. Hasta el momento funciona como una isla que busca articularse con una mirada de gestión intercultural desde un modelo de “servicios públicos en lenguas indígenas”, con el riesgo de que cuando el tema lingüístico se agota dentro de las necesidades de la población, las alternativas que se ofrecen desde el VMI dejan de ser tangibles.

- En esta misma línea, y en articulación con el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE), se cuenta con 2,756 servidores bilingües certificados en 11 departamentos, 57 provincias y más de 200 distritos, principalmente de zonas andinas (SINEACE, 2020)⁴³.

Un servidor bilingüe es un elemento tan valioso para el Estado que podría “cambiarle la cara” y revertir años de desconfianza y distanciamiento con la población. Lamentablemente, no ha sido lo suficientemente valorado y ese nicho de necesidad y reivindicación por la lengua indígena, identificado por el Ministerio de Cultura y SINEACE, resultó ser por demás exitoso⁴⁴. Un alcance de más de 2700 personas desde el 2017, siendo un servicio casi personalizado, donde la formación se adecúa a la región y a las necesidades de cada servidor y de cada entidad donde trabajan, es sin duda un resultado positivo y que redonda automáticamente en la atención directa a los y las ciudadanas indígenas.

⁴³ Información obtenida como resultado de la búsqueda de personal certificado por el SINEACE: <https://app.sineace.gob.pe/buscador/certificacion.aspx>

⁴⁴ De acuerdo con el Ministerio de Cultura “El trabajo con servidores públicos bilingües forma parte de la estrategia de implementación de la Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad en los ámbitos donde predomina una lengua indígena, dada por el Poder Ejecutivo en agosto del 2017; y de la Ley que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú (Ley N° 29735), promulgada en el 2011.” Referencia web: <https://www.gob.pe/institucion/cultura/noticias/71290-ministerio-de-cultura-certifico-a-mas-de-300-servidores-publicos-bilingues-en-puno>”

Sin embargo, hace falta una vez más una mirada sistémica y articulada de manera que las regiones en donde se entregan certificados, y en las entidades donde existe al menos un servidor bilingüe se inicie con la entrega de otros servicios para la ansiada transversalización del enfoque intercultural.

- Hasta el año 2020 y desde el año 2013 se han registrado 175 casos de discriminación o racismo en la plataforma “Alerta contra el Racismo”. Este definitivamente no es un indicador de éxito o resultado de la Dirección de la Diversidad Cultural y Eliminación de la Discriminación Racial, a cargo de la citada plataforma, sin embargo, sí representa una cifra sobre el alcance del servicio del Ministerio, la difusión de este y su aplicabilidad en la población objetivo.

Estos 175 casos pertenecen a 16 departamentos principalmente andinos y llama la atención que en las regiones de la Amazonía casi no se presentan denuncias⁴⁵. Si bien estas cifras no buscan ser representativas de la población nacional, sino una muestra de la capacidad de atención del sector y un vehículo para visibilizar y erradicar la discriminación en el país es importante mencionar que de acuerdo a la I Encuesta nacional percepciones y actitudes sobre diversidad cultural y discriminación étnico-racial, se cuenta con las siguientes cifras:

“El 53% de los encuestados/as considera a los peruanos/as racistas o muy racistas, pero solo el 8% se considera a sí mismo muy racista o racista.

Más de la mitad de los peruanos/as se ha sentido ‘algo discriminado’, ‘discriminado’ o ‘muy discriminado’ siendo los principales tipos de discriminación la negativa a ser atendido/a, el trato diferenciado y las bromas. Los principales lugares donde han vivido esta experiencia son establecimientos estatales como hospitales públicos o postas médica (22%), comisarias (19%) y municipalidades (14%).

En cuanto a los motivos de discriminación, se encontró que los principales son el nivel de ingresos de una persona (31%), su forma de hablar (26%), su vestimenta (25%) sus rasgos físicos (21%) y su color de la piel (19%).”

⁴⁵ Información obtenida de la plataforma “Alerta contra el racismo”. Referencia web: <https://alertacontraelracismo.pe/index.php/estadisticas>

(Cultura, 2020)⁴⁶

Al respecto, cabe señalar que la eliminación de la discriminación étnico-racial⁴⁷ es un elemento transversal y necesario para la implementación de una gestión de servicios con pertinencia cultural, de modo tal que todos los espacios de capacitación, cambio de actitudes en la población y servidores públicos, adecuación de planes y políticas orientadas a la población indígena, gestión de la información y del conocimiento, representatividad y atención de las demandas no podrán concretarse si es que la entrada discursiva no es la de la eliminación de la discriminación étnico -racial como parte del problema de fondo.

Entendiendo esto, pese a las acciones y activaciones para posicionar la lucha contra el racismo, aún hace falta generar la capacidad instalada del Ministerio de Cultura para brindar el seguimiento adecuado de los casos que se denuncian. La poca acogida de la plataforma en 6 años no demuestra que la discriminación se está reduciendo (las encuestas han demostrado lo contrario), sino que el Ministerio requiere atender más de cerca a la población que denuncia y brindar una orientación legal efectiva. en el proceso judicial que probablemente se deberá seguir. Un símil interesante sería el de los Centros de Emergencia Mujer (CEM) del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, que están instalados en las diferentes comisarías a nivel nacional brindando un acompañamiento y soporte directo a las víctimas, con el objetivo de agilizar los procesos y denuncias que se presentan, fiscalizando y dando seguimiento activo para evitar que no se aplique el necesario enfoque de género. Un Centro de Emergencia para casos de discriminación y Racismo focalizado por ámbitos podría funcionar, y probablemente la cantidad de denuncias que se presenten no sean menores.

- Finalmente, durante el actual Estado de Emergencia se han aprobado en total 9 normativas, a saber: Resolución Ministerial N° 109-2020 que aprueba diversas acciones del Ministerio de Cultura ante el COVID-19, Decreto Legislativo N° 1489 que establece acciones para la protección de los Pueblos indígenas u

⁴⁶ Información obtenida de la plataforma “Alerta contra el racismo”. Referencia web: <https://alertacontraelracismo.pe/i-encuesta-nacional>

⁴⁷ Se entiende por discriminación étnico-racial a Es todo trato diferenciado, excluyente o restrictivo hacia una persona o grupo, motivado por las características físicas (como el color y tipo de piel o cabello, facciones, estatura, entre otros) y étnico-culturales (lengua materna, acento o dejo, costumbres, indumentaria, símbolos, creencias y otras prácticas culturales o formas de vida, identificación y pertenencia a un grupo étnico o cultural) que tiene como resultado el limitar sus derechos y/o libertades fundamentales.(Cultura, 2020). Referencia web: <https://alertacontraelracismo.pe/index.php/>

originarios ante r el COVID-19, Decreto Supremo N° 004-2020-MC que aprueba los lineamientos técnicos para garantizar la pertinencia y adecuación cultural en la atención de los pueblos indígenas ante el COVID-19, Decreto Supremo N° 005-2020-MC que aprueba los lineamientos para la incorporación de la variable étnica en los registros administrativos del Estado, Decreto Supremo N° 008-2020-MC que aprueba el protocolo de bioseguridad para la entrega de bienes de apoyo para la población indígena ante el COVID-19, Decreto Supremo N° 010-2020-MC que aprueba la Estrategia de Alertas, Seguimiento y Monitoreo de casos sospechosos de COVID-19 en pueblos indígenas y el pueblo afroperuano, la Resolución Suprema N° 005-2020-MC RS que crea la Comisión Multisectorial para el seguimiento de acciones para pueblos indígenas ante el COVID-19 y la Resolución Ministerial 000240-2020-DM-MC que actualiza las referencias geográficas de la BDPI.

Esta efectividad para la publicación de normas podría interpretarse como algo positivo por la celeridad, el nivel de detalle que presentan y el inmenso esfuerzo que demanda sacar una sola normativa en el Estado, si pensamos en las revisiones internas, las miradas políticas, la lectura legal, las solicitudes de cambio, y el subsecuente proceso de firmas y aprobaciones para que finalmente se visibilice en “El Peruano”. Pero, en realidad, la publicación de todas estas normativas en tiempo récord es sintomático de una menor base institucional y legal para actuar en favor de la población indígena en situaciones de emergencia. Todas estas normas hacían falta y, probablemente, debieron publicarse con anticipación porque en algunos casos el “marco de la emergencia por el COVID-19” ha sido una excusa para acelerar iniciativas “atrapadas” en el devenir del día a día pre - pandemia⁴⁸.

Entonces, ¿qué significan estos datos respecto de la implementación del enfoque intercultural en los servicios que se ofrecen actualmente?

Los datos presentados son relevantes porque si bien demuestran avances con respecto a gestiones anteriores donde era necesario primero generar bases y conceptos sobre la interculturalidad, aún demuestran deficiencias en el proceso mismo de la implementación

⁴⁸ Una aclaración importante es que la atención de la población indígena en situación de aislamiento voluntario o contacto inicial (PIACI) ha requerido de una mirada particular dada su permanente vulnerabilidad. En este sentido, no se menciona a estos pueblos indígenas por no formar parte de la presente investigación. Sin embargo, en caso se requiera información general sobre ellos, ésta se encuentra disponible en el siguiente enlace: <https://bdpi.cultura.gob.pe/piaci>

porque los resultados alcanzados responden a intervenciones aisladas y no necesariamente engarzadas en una lógica de cadena de valor.

Estos resultados descriptivos, y en cierta medida objetivos, de lo realizado por el sector a cargo de garantizar la implementación del enfoque intercultural a nivel nacional, dan pie a una propuesta articulada en código de estrategia trasladada a una cadena de valor, y que genere evidencias necesarias para sustentar la necesidad de un programa presupuestal concentrado netamente en las necesidades y cierre de brechas en la población indígena u originaria, para entender desde el Estado, que nuestro mundo no es el mundo de todos y por delante está la mirada de la población a la que se atiende.

IV. CAPÍTULO V. Gestión de arreglos institucionales

1. Rediseño del modelo existente

El Ministerio de Cultura, a través del Viceministerio de Interculturalidad es el órgano técnico en materia de interculturalidad e inclusión de pueblos indígena u originarias u originarios y población afroperuana⁴⁹ (Cultura, 2013), dicha rectoría se alinea a la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública la cual busca que los servicios brindados a los ciudadanos y ciudadanas consideren sus necesidades y sean flexibles a las adecuaciones que fueran necesarias.

Asimismo, la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural (en adelante, PNTEI) tiene por finalidad garantizar el ejercicio de los derechos de la población culturalmente diversa del país, así como el fortalecimiento de la gestión intercultural del Estado para garantizar estándares de calidad en la prestación de servicios públicos que cumplan con criterios pertinentes a las realidades socioculturales y lingüísticas de los diversos grupos culturales. En el mismo sentido, la Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad, busca garantizar los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas u originarios en el ámbito nacional.

Es bajo este marco normativo, que el Ministerio de Cultura crea el 20 de junio del 2019, mediante el Decreto Supremo N° 006-2019-MC, el “Sello Intercultural” como un reconocimiento a los establecimientos del Estado que cumplen eficazmente con los criterios e indicadores para la prestación de servicios con pertinencia cultural y lingüística a los pueblos indígena u originarias u originarios y a la población afroperuana.

El Sello Intercultural busca promover que el Estado, a través de los tres niveles de gobierno, brinde servicios con pertinencia cultural y lingüística a las ciudadanas y ciudadanos de los pueblos indígenas u originarios y de la población afroperuana, contribuyendo a garantizar el ejercicio de sus derechos, así como reducir las brechas sociales existentes.

⁴⁹ Decreto Supremo N° 005-2013-MC, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura. Diario oficial El Peruano, Lima, Perú, 20 de junio de 2013.

En este sentido el modelo existente desde el Sector Cultura apunta al desarrollo de una Estrategia para la Gestión Intercultural en los Servicios Públicos (Acevedo, 2020)⁵⁰, considerando que la PNTEI aún está pendiente de ser actualizada y una estrategia podría enlazar con los indicadores y servicios mapeados en la recientemente aprobada Política Nacional de Cultura y en el Manual de Procesos del Ministerio. De esta manera, la estrategia busca darle mayor peso a la operatividad del enfoque intercultural, priorizando los mecanismos de adecuación de servicios que ya se vienen implementando y son esenciales para el ejercicio del derecho a una vida plena y de calidad de la población indígena.

Uno de los mecanismos planteados y aún pendientes de implementación es el citado “Sello Intercultural” pensado como un proyecto para viabilizar la Transversalización del Enfoque Intercultural a través de un mecanismo de incentivo no monetario a determinadas instituciones públicas por brindar servicios que se adecúan a los criterios e indicadores de pertinencia cultural.

Asimismo, desde otros sectores también se han identificado esfuerzos por implementar mecanismos para una gestión intercultural en diferentes niveles. Algunas de las iniciativas más resaltantes son: la de la Comisión Multisectorial e Intergubernamental para el establecimiento de Acciones Públicas para la promoción del desarrollo sostenible de los territorios de la Amazonía (R.S. N° 154-2018-PCM, R.S. N° 166-2018-PCM, R.S. N° 009-2019-PCM), la ejecución del Plan de Cierre de Brechas (Decreto Supremo N° 139-2019-PCM) que declara de prioridad y urgencia la elaboración de un Diagnóstico y un Plan de Cierre de Brechas para la población del ámbito petrolero de las provincias de Datem del Marañón, Loreto, Alto Amazonas, Requena y Maynas, del departamento de Loreto; y la Propuesta Nacional de Desarrollo Amazónico del Grupo Nacional e Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos (D.S. N° 117-2009-PCM, modificada por D.S. N° 211-2009-PCM).

Específicamente, el Plan de cierre de Brechas resulta ser un ejemplo interesante ya que plantea un marco legal concreto para que los 15 sectores involucrados, entre ellos Cultura, incorporen el enfoque intercultural e incidan en que los gobiernos locales redefinan sus prioridades en atención a las demandas de la población indígena. Es así como, en el marco de la actual emergencia, se logró aprobar el Plan de Cierre de Brechas para la población

⁵⁰ Declaración brindada por la Viceministra de Interculturalidad en funciones Angela Acevedo Huertas durante la presentación del curso “Gestión Pública con Enfoque Intercultural” el día 15 de octubre del 2020. Referencia web: <https://www.facebook.com/SERVIRPERU/videos/3890721084289134>

del ámbito petrolero de las provincias de la región Loreto por parte del Gobierno Central, mediante el Decreto Supremo N° 145-2020-PCM. Este impulso reta una vez más a que el sector Cultura defina claramente los lineamientos del enfoque intercultural.

De acuerdo con estos antecedentes, el rediseño de la presente investigación apunta a una mirada específica a los municipios de mayor presencia de población indígena u originaria (con 3 criterios cumplidos como mecanismo de priorización), para que se implemente una Estrategia para la Gestión Intercultural en Servicios Públicos con enfoque territorial.

Para ello, y en relación con el problema público planteado, la implementación de esta Estrategia contribuirá a reducir las brechas de acceso a servicios básicos, permitiendo planificar las intervenciones dirigidas a la población indígena y construyéndolas de manera conjunta con los y las involucradas. Al respecto, en el acápite siguiente se contará con recomendaciones específicas de implementación de la estrategia hasta el nivel de servicios e indicadores.

De otro lado, es importante reiterar que el enfoque territorial no es un mecanismo para excluir distritos de la atención con pertinencia cultural que, eventualmente, deberá darse a nivel nacional conforme se vayan ampliando las capacidades institucionales del Ministerio de Cultura en materia indígena.

Finalmente, se plantea una mirada que exige la articulación entre diferentes sectores y entidades involucrada en el cierre de brechas y la gestión intercultural en todos los niveles, ya que “la única manera de hacer más al menor costo es trabajando en equipo” (Vásquez, 2020).

2. Rediseño institucional

Tomando en cuenta los aspectos actuales relacionados con los esfuerzos desde el Estado por implementar medidas de atención intercultural por niveles, se propone que la Estrategia para la Gestión Intercultural en Servicios Públicos con enfoque territorial (en adelante, “Wakaya⁵¹”), se desarrolle dentro del marco del “invierte.pe” y la lógica de

⁵¹ Palabra en la lengua indígena Kukama Kukamiria, que significa “acción de dar algo a cambio de otra cosa en el momento. Se usa más para objetos, pero también para conocimientos o saberes que se comparten de unos a otros a través del diálogo o de la realización de una actividad. Históricamente el trueque ha sido la base de la economía de los pueblos indígenas sostenida en el principio de reciprocidad” (Cultura, 2015). Referencia web: <https://centroderecursos.cultura.pe/es/registrobibliografico/12-palabras-de-lenguas-ind%C3%ADgenas-que-abrir%C3%A1n-tu->

- Es necesaria una atención diferenciada para la población indígena andina y amazónica que vive en localidades por las brechas de acceso a servicios básicos como agua, desagüe, educación y electrificación. Actualmente, más del 50% de la población indígena no cuenta con desagüe dentro de su vivienda y más del 30% no tiene agua potable. Solo esos datos, en una situación de emergencia sanitaria como la que se vive actualmente, refleja la necesidad de invertir en proyectos específicos para el cierre de brechas en ámbitos de mayor presencia de población indígena u originaria.
- Específicamente, en la Amazonía existe una diversidad no solo cultural sino también geográfica, donde la población indígena se encuentra en situación de vulnerabilidad, en zonas de frontera, con menor acceso a servicios de salud, con menor acceso a señal de internet o celular y dónde las distancias de una localidad a las capitales provinciales podrían tomar días enteros y eso es clave para la atención de emergencias en salud.
- Invertir en la atención de población indígena no solo es necesario, sino urgente, ya que la emergencia sanitaria ha abierto aún más las brechas existentes y la atención en salud, educación, electrificación, entre otros, a nivel local y en zonas rurales es la base de una estructura de años de desatención por parte del Estado.
- La presencia del Estado con instituciones que generen confianza en la población es mínima, en ese sentido invertir desde el ámbito local en la mejora de las condiciones de vida de la población indígena con pertinencia cultural generará un impacto positivo en el mediano plazo sobre indicadores de desarrollo, nivel de pobreza, índice de densidad estatal, entre otros.

De acuerdo con ello, la propuesta busca también una articulación y viabilidad con el marco legal vigente a la luz de tres políticas nacionales multisectoriales y de obligatorio cumplimiento:

- a) La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (aprobada mediante el Decreto Supremo N° 004-2013-PCM).
- b) La Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural (PNTEI). Pendiente de actualizar, pero que será la base para la construcción de la estrategia “Wakaya” de acuerdo con los ejes generales de su planteamiento.
- c) La Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad (PNLOTI).

Con la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, publicada en el año 2013, se prioriza una atención de calidad orientada a los ciudadanos y ciudadanas, que prioriza sus necesidades y es flexible a las adecuaciones que fueran necesarias, así como a los cambios sociales, políticos y económicos del entorno. “Por lo tanto, se expresa en una gestión pública en la que funcionarios públicos calificados y motivados se preocupan por entender y responder a las necesidades de los ciudadanos”⁵².

En este sentido, una atención eficiente y eficaz deberá contar, necesariamente, con un servicio de calidad que considere las características de la población. Ello, sin el enfoque intercultural no es posible en ámbitos de alta diversidad, donde la población tiene como lengua materna una diferente al castellano y sus prácticas y costumbres son determinantes para el ejercicio de sus derechos colectivos e individuales como ciudadanas y ciudadanos indígena u originarias.

Asimismo, el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 en su Artículo 47.- Enfoque intercultural señala lo siguiente:

“Las autoridades administrativas deben actuar aplicando un enfoque intercultural, coadyuvando a la generación de un servicio con pertinencia cultural, lo que implica la adaptación de los procesos que sean necesarios en función a las características geográficas, ambientales, socioeconómicas, lingüísticas y culturales de los administrados a quienes se destina dicho servicio”⁵³ (MINJUS, 2019)

Por su parte, mediante Decreto Supremo N° 003-2015-MC se aprueba la PNTEI con el objetivo de orientar, articular y establecer los mecanismos de acción del Estado para garantizar el ejercicio de los derechos de la población culturalmente diversa del país, particularmente de los pueblos indígena u originarias y la población afroperuana; promoviendo un Estado que reconoce la diversidad cultural innata a nuestra sociedad, opera con pertinencia cultural y contribuye así a la inclusión social, la integración nacional y eliminación de la discriminación.

El primer eje de la PNTEI busca fortalecer la capacidad de gestión intercultural del Estado peruano y con ello garantizar estándares de calidad en la prestación de servicios públicos a la ciudadanía que cumplan con criterios pertinentes a las realidades socioculturales y

⁵² Referencia: <https://sgp.pcm.gob.pe/politica-nacional-de-modernizacion-de-la-gestion-publica-al-2021/>

⁵³ Decreto Supremo N° 004-2019-JUS Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 Ley de Procedimiento Administrativo General

lingüísticas de los diversos grupos culturales. Asimismo, el cuarto eje está orientado a la inclusión social de los pueblos indígena u originarias y la población afroperuana y busca promover la atención de estos pueblos y población desde un enfoque intercultural con la finalidad de orientar la acción del Estado al cierre de brechas por origen étnico.

Asimismo, la PNLOTI, aprobada mediante Decreto Supremo N° 005-2017-MC, establece los ejes, objetivos y lineamientos para fomentar el uso, promoción, recuperación y revitalización de las lenguas indígena u originarias u originarias. El primero de estos ejes está destinado a garantizar que la administración pública brinde servicios con pertinencia lingüística. La política nacional es la herramienta que permitirá a las autoridades de los diferentes sectores y niveles de gobierno garantizar la efectiva implementación del marco jurídico que protege los derechos lingüísticos de los hablantes y la salvaguarda de las lenguas indígena u originarias. Esta política tiene alcance nacional e incluye como beneficiarios tanto a los hablantes de lenguas indígena u originarias, pertenezcan o no a pueblos indígena u originarias u originarios, como a los que no hablan una lengua indígena u originaria.

Es así que, la PNTEI y la PNLOTI, publicadas en los años 2015 y 2017 respectivamente, son herramientas de gestión fundamentales para los diferentes sectores no solo para cumplir con el mandato de no discriminación, de atención intercultural y de respeto por la diversidad, sino con la normativa general de atención de calidad, generación de valor público, optimización de recursos y -principalmente- para alcanzar los resultados propuestos respecto de la mejora en la calidad de vida de la población.

Asimismo, el desarrollo de la estrategia “Wakaya” se alinea con la política de Estado 1: Democracia y Estado de Derecho, 2: Equidad y justicia social del Acuerdo Nacional y 3: Estado eficiente, transparente y descentralizado. Además, guarda relación con los ejes estratégicos 1: Derechos fundamentales y dignidad de las personas y 2: Oportunidades y acceso a los servicios del Plan Bicentenario: Perú al 2021.

Tabla N° 7: Articulación normativa de la propuesta de arreglo institucional

POLÍTICA NACIONAL			POLÍTICA SECTORIAL
Acuerdo Nacional	Plan Bicentenario: Perú al 2021	Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General	Política Nacional de Transversalización del Enfoque Intercultural
<p>1. Democracia y estado de derecho. 1.1. Afirmación de la identidad nacional.</p> <p>2. Equidad y justicia social. 2.1. Igualdad de oportunidades sin discriminación.</p> <p>3. Estado eficiente, transparente y descentralizado. 3.1. Plena vigencia de la constitución y los derechos humanos.</p>	<p>Eje estratégico I: Derechos fundamentales y dignidad de las personas.</p>	<p>Artículo 47.-Enfoque intercultural</p>	<p>Eje I. Fortalecer la capacidad de gestión intercultural del estado peruano</p>
	<p>Lineamiento de política: Promoción de la equidad (numeral 6 y 7).</p> <p>Lineamiento de política: Promoción de la equidad.</p>	<p>Las autoridades administrativas deben actuar aplicando un enfoque intercultural, coadyuvando a la generación de un servicio con pertinencia cultural, lo que implica la adaptación de los procesos que sean necesarios en función a las características geográficas, ambientales, socioeconómicas, lingüísticas y culturales de los administrados a quienes se destina dicho servicio”, lo cual respalda la importancia de brindar servicios públicos con pertinencia cultural.</p>	<p>Lineamiento 1: Desarrollar una institucionalidad para transversalizar el enfoque intercultural en las políticas públicas, planes, programas y proyectos de los sectores, organismos constitucionalmente autónomos y gobiernos regionales y locales.</p>
	<p>6. Promover la adopción de medidas legislativas, administrativas y de otra índole que contribuyan a la generación de valores, prácticas, actitudes y comportamientos equitativos e inclusivos, a fin de garantizar el derecho a la no discriminación de los sectores sociales más vulnerables.</p>		<p>Lineamiento 2: Garantizar estándares de calidad en la prestación de servicios públicos a la ciudadanía que cumplan con criterios pertinentes a las realidades socioculturales y lingüísticas de los diversos grupos culturales.</p>
	<p>7. Combatir toda forma de discriminación, proteger los derechos de los pueblos indígena u originarias y afroperuanos e impulsar el acceso equitativo de los diversos sectores de interés, especialmente los menos favorecidos, a las instancias de poder y toma de decisiones.</p>		<p>Eje III. Eliminación de la discriminación étnico-racial</p>
	<p>Eje estratégico II: Oportunidades y acceso a los servicios.</p>		<p>Lineamiento 1: Garantizar el derecho a la igualdad, no discriminación y la prevención del racismo.</p>
			<p>Eje IV. Inclusión social de los pueblos indígena u originarias y la población afroperuana</p>
	<p>Lineamiento 1: Promover la atención de los Pueblos indígena u originarias y la población Afroperuanas desde un enfoque intercultural.</p> <p>Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad</p>		

POLÍTICA NACIONAL			POLÍTICA SECTORIAL
Acuerdo Nacional	Plan Bicentenario: Perú al 2021	Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General	Política Nacional de Transversalización del Enfoque Intercultural
	Objetivo nacional: Igualdad de oportunidades y acceso universal a los servicios básicos		Eje I. Estatus de la lengua indígena u originaria
	Lograr que todas las personas tengan igualdad de oportunidades para desarrollarse, lo que implica tener acceso a servicios básicos de calidad, en particular educación, salud, agua y desagüe, electricidad, telecomunicaciones, vivienda y seguridad ciudadana. El acceso universal a servicios de calidad y la seguridad alimentaria son esenciales para superar la pobreza y garantizar la igualdad de oportunidades para todos.		Objetivo 01. Garantizar la pertinencia lingüística en la prestación de servicios públicos y en el funcionamiento de las entidades del sector público. Objetivo 03. Fortalecer las estrategias de prevención y los mecanismos de reacción contra los casos de discriminación por uso de lenguas indígena u originarias.

Elaboración: propia

2.1. Formulación de la Estrategia para la Gestión Intercultural en Servicios Públicos con enfoque territorial (“Wakaya”), que contribuya a la eficiencia del gasto público

De acuerdo con la Guía para la aplicación del enfoque intercultural en la gestión de servicios públicos publicada el en el año 2015 por el Ministerio de Cultura,

“La interculturalidad desde un paradigma ético-político parte del reconocimiento de las diferencias culturales como uno de los pilares de la construcción de una sociedad democrática, fundamentada en el establecimiento de relaciones de equidad e igualdad de oportunidades y derechos. El enfoque intercultural implica que el Estado valore e incorpore las diferentes visiones culturales, concepciones de bienestar y desarrollo de los diversos grupos étnico-culturales para la generación de servicios con pertinencia cultural, la promoción de una ciudadanía intercultural basada en el diálogo y la atención diferenciada a los pueblos indígena u originarias y la población afroperuana”. (Cultura, 2015)⁵⁴

⁵⁴ Servicios públicos con pertinencia cultural. Guía para la aplicación del enfoque intercultural en la gestión de servicios públicos Parte I: ¿Qué son los servicios públicos con pertinencia cultural? Lima.

Es con esta base conceptual que desde hace 5 años se intentan estructurar y orientar los esfuerzos y diferentes actividades que viene desarrollando el VMI, seguramente buscando resultados en el corto y mediano plazo, pero sin una articulación pensada en la sostenibilidad de un determinado proyecto y no solo en la reincorporación de talleres, conversatorios, eventos de sensibilización, mesas de trabajo e informes de recomendación en los Planes Operativos Institucionales de cada nuevo año que inicia.

Una primera debilidad de la citada guía es que no ofrece indicadores de gestión, sino sentidos comunes generales y subjetivos que son más difíciles de trasladar al lenguaje de procesos, insumos, actividades y tareas.

Es así como, pensando en las funciones que regulan el quehacer institucional de los gobiernos locales como saneamiento, salubridad y salud local, educación, cultura y deportes, programas sociales, defensa y promoción de derechos, abastecimiento y comercialización de productos y servicios y acondicionamiento territorial⁵⁵, la estrategia “Wakaya” tendrá como misión que estos servicios se brinden con pertinencia cultural, primero, en los municipios con mayor presencia de población indígena u originaria y para ello desde el Ministerio de Cultura se implementarán los siguientes servicios complementarios dirigidos a las autoridades, servidores y servidoras de cada municipalidad priorizada:

1. Servicio de formación de competencias ciudadanas interculturales.
2. Servicio de sensibilización para el fortalecimiento de la identidad étnico cultural de los ciudadanos y ciudadanas.
3. Servicio de fomento del intercambio intercultural y la transmisión de saberes culturales.
4. Diseño de estándares para procesos de gestión y servicios libres de discriminación étnico racial.
5. Asistencia técnica en materia de prevención de la discriminación étnico-racial.
6. Servicio de orientación social y legal en materia de discriminación étnico racial.
7. Acreditación de servicios públicos con pertinencia cultural.

⁵⁵ Estos servicios se encuentran regulados en la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. Referencia web: https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publica/capacita/programacion_formulacion_presupuestal2012/Anexos/ley_27972.pdf

8. Asistencia técnica para la incorporación del enfoque intercultural en instrumentos de gestión y de política pública.
9. Certificación de competencias de servidores públicos en lenguas indígenas u originarias.
10. Formación de intérpretes y traductores en lenguas indígenas u originarias.
11. Servicio de interpretación y traducción en lenguas indígenas u originarias.
12. Servicio de gestión de información cultural.
13. Servicio de facilitación intercultural.

Cabe señalar que esta propuesta se alinea con los servicios delimitados en la Política Nacional de Cultura el Manual de Procesos del sector. Asimismo, se priorizan los aspectos relacionados al fortalecimiento de capacidades, esto ha sido un aspecto sobre el que coinciden la mayoría de los entrevistados y entrevistadas para la presente investigación. El detalle de los servicios propuestos, así como su cadena de valor se presenta en la Tabla N° 9.

Finalmente, y de acuerdo con el planteamiento del primer curso “Gestión Pública con Enfoque Intercultural” lanzado el 15 de octubre del 2020 por el Ministerio de Cultura y la Autoridad Nacional del Servicio Civil- SERVIR, la incorporación y transversalización del enfoque intercultural en la gestión pública

“(…) parte del reconocimiento de la diversidad cultural existente en el país y la necesidad de que el Estado (...) garantice los derechos de las culturas existentes en particular los pueblos indígenas u originarios y la población afroperuana. (...) Es por ello importante que la gestión pública asegure la debida pertinencia cultural, garantizando políticas, programas y servicios interculturales y eficientes, articulando en torno a ello a los distintos sectores en el marco de sus competencias, así como los niveles de gobierno nacional, regional y local” (Cultura, 2020)

Es entonces desde este “reconocimiento” que se busca que los servidores y servidoras públicas fortalezcan sus capacidades con una mirada intercultural haciéndola compatible con todas las actividades que actualmente realizan y que podrán realizar en el futuro desde donde les toque servir a la población. El objetivo es, por lo tanto, que lo intercultural cambie estructuras, patrones, actitudes y comportamientos desde el Estado para que se refleje directamente en la calidad de vida de la población culturalmente diversa.

Tabla N° 8: Cadena de valor de la estrategia “Wakaya”

N°	Denominación del servicio para la Gestión Intercultural con enfoque territorial Estrategia "Wakaya"	Breve descripción del servicio	Insumos	Actividades	Productos	Indicadores	Resultado final
1	Servicio de formación de competencias ciudadanas interculturales.	Acciones de capacitación para el fortalecimiento de competencias en servidores y servidoras públicas, reforzando el conocimiento general sobre la diversidad cultural del país y la necesidad de adecuar los servicios a las demandas de la población de acuerdo a cada contexto.	<ul style="list-style-type: none"> * Guía Metodológica ampliada para la implementación del curso de gestión intercultural para servicios públicos. * Registro de facilitadores interculturales. * Traductores e Intérpretes registrados. * Encuesta de satisfacción * Prueba de salida 	<ul style="list-style-type: none"> * Implementar la etapa de articulación y alineación de objetivos con municipalidades priorizadas. * Desarrollar las sesiones de capacitación. * Realizar el seguimiento y monitoreo de la implementación de las temáticas desarrolladas en las municipalidades priorizadas. * Realizar el balance y oportunidades de mejora de las sesiones de capacitación. 	<ul style="list-style-type: none"> *Servidores y servidoras públicas satisfechas con las sesiones de capacitación. * Servidores y servidoras públicas con capacidades interculturales fortalecidas en las municipalidades priorizadas. 	<ul style="list-style-type: none"> * Porcentaje de satisfacción alcanzado durante las sesiones de capacitación. * Calificación promedio alcanzada en las pruebas de salida. * Número de servidores y servidoras con capacidades interculturales fortalecidas en las municipalidades priorizadas. 	Población indígena u originaria es atendida con pertinencia cultural.

N°	Denominación del servicio para la Gestión Intercultural con enfoque territorial Estrategia "Wakaya"	Breve descripción del servicio	Insumos	Actividades	Productos	Indicadores	Resultado final
2	Servicio de sensibilización para el fortalecimiento de la identidad étnico cultural de los ciudadanos y ciudadanas.	Acciones de sensibilización en la ciudadanía para la valoración positiva de la diversidad cultural de nuestro país y su involucramiento en la solución del problema público de la discriminación étnico-racial.	<ul style="list-style-type: none"> *Ley para la prevención, eliminación y sanción del racismo y la discriminación racial. *Guía para una comunicación sin racismo. *Registro de facilitadores interculturales. *Centros de emergencia contra la discriminación étnico-racial (CER) *Registro de asistencia a los eventos públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> *Difundir contenido que genere apropiación, reflexión e involucramiento de la ciudadanía frente a la discriminación étnico-racial. *Implementar activaciones en espacios públicos que refuercen ideas en contra de la discriminación étnico-racial y promuevan el sentido de orgullo y pertenencia sobre la diversidad cultural. *Promover espacios de difusión e intercambio comercial y cultural para el desarrollo económico de la población indígena de los distritos priorizados (ferias) 	<ul style="list-style-type: none"> *Población sensibilizada sobre la diversidad cultural. *Población indígena articulada con la autoridad local en la implementación de espacios de desarrollo económico. 	<ul style="list-style-type: none"> *Porcentaje de asistentes a los eventos públicos sobre el total de población mayor de 3 años en el distrito. *Nivel de alcance e interacción de las activaciones públicas en comunidades, plazas, ferias y redes sociales. * Número de "rebotes" en medios locales sobre los eventos desarrollados. 	La población de los distritos priorizados ha eliminado prácticas discriminatorias por motivos étnico-culturales y reconoce y celebra activamente la diversidad de su entorno.

N°	Denominación del servicio para la Gestión Intercultural con enfoque territorial Estrategia "Wakaya"	Breve descripción del servicio	Insumos	Actividades	Productos	Indicadores	Resultado final
3	Servicio de fomento del intercambio intercultural y la transmisión de saberes culturales.	Acciones de formalización, protección y posicionamiento de los saberes y conocimientos ancestrales de los pueblos indígenas u originarios.	*Registro y base de datos de conocimientos ancestrales. *Registro y padrón de sabios indígenas.	*Implementar espacios públicos de promoción y preservación de los saberes ancestrales de los pueblos indígenas que viven en los distritos priorizados. *Incorporar prácticas y saberes ancestrales en ordenanzas y normativas municipales en materia de salud, seguridad, educación, cultura y deporte.	*Saberes ancestrales reconocidos y protegidos en respeto de la autonomía de los pueblos indígenas y de la normativa vigente. *Prácticas y saberes ancestrales incorporados en ordenanzas y normativas en materia de salud, seguridad, educación, cultura y deporte.	*Número de saberes del registro del Ministerio de Cultura identificados y difundidos en espacios públicos. *Número de ordenanzas publicadas para el fomento y uso de las prácticas y saberes ancestrales.	La población indígena ve incorporadas sus prácticas, saberes y usos y costumbres cotidianas en los servicios que se brindan en su distrito.

N°	Denominación del servicio para la Gestión Intercultural con enfoque territorial Estrategia "Wakaya"	Breve descripción del servicio	Insumos	Actividades	Productos	Indicadores	Resultado final
4	Diseño de estándares para procesos de gestión y servicios libres de discriminación étnico racial.	Diseño e implementación de instrumentos normativos y de gestión para fortalecer la institucionalidad en materia de lucha contra de discriminación étnico-racial	*Ley para la prevención, eliminación y sanción del racismo y la discriminación racial.	* Aprobar ordenanzas municipales y herramientas de gestión para la provisión de servicios libres de racismo y discriminación étnico-racial. * Regular y estandarizar las sanciones ante casos de discriminación étnico-racial y difundir los canales de denuncia.	*Instituciones públicas y privadas de los distritos priorizados informadas sobre las ordenanzas para la provisión de servicios libres de racismo y discriminación étnico-racial y de las sanciones en casos de discriminación y canales de denuncia.	*Número de ordenanzas municipales y herramientas de gestión aprobadas para la provisión de servicios libres de racismo y discriminación étnico-racial. * Número de ordenanzas municipalidad aprobadas para regular y estandarizar las sanciones ante casos de discriminación étnico-racial. * Número de espacios implementados para la difusión de los canales de denuncia ante casos de discriminación étnico-racial.	Las instituciones públicas y privadas que brindan servicios al público en los distritos priorizados han erradicado prácticas racistas y discriminatorias.

N°	Denominación del servicio para la Gestión Intercultural con enfoque territorial Estrategia "Wakaya"	Breve descripción del servicio	Insumos	Actividades	Productos	Indicadores	Resultado final
5	Asistencia técnica en materia de prevención de la discriminación étnico-racial.	Acciones de asesoría y guía permanente para prevenir actos de discriminación étnico-racial tanto dentro como fuera de los espacios de atención de las municipalidades priorizadas.	<ul style="list-style-type: none"> *Ley para la prevención, eliminación y sanción del racismo y la discriminación racial. *Guía para una comunicación sin racismo. *Registro de facilitadores interculturales. *Centros de emergencia contra la discriminación étnico-racial (CER) *Registro de asistencia. 	<ul style="list-style-type: none"> * Implementar la etapa de articulación y alineación de objetivos con municipalidades priorizadas. *Desarrollar las asistencias técnicas en espacios de trabajo conjunto. * Elaborar y aprobar la hoja de ruta y cronograma del trabajo conjunto. *Realizar el seguimiento y monitoreo de los acuerdos alcanzados. 	<ul style="list-style-type: none"> *Autoridades locales asistidas en materia de prevención de la discriminación étnico-racial. *Acuerdos alcanzados y consensuados en el marco de las capacidades presupuestales y los proyectos de inversión programados en las municipalidades priorizadas. 	*Porcentaje de presupuesto ejecutado en materia de prevención de la discriminación étnico-racial al cierre del año fiscal.	Las municipalidades priorizadas invierten de forma regular en materia de prevención de la discriminación étnico-racial.
6	Servicio de orientación social y legal en materia de discriminación étnico racial.	Elaboración de herramientas y estrategias para la atención de las denuncias de actos de discriminación étnico-racial en la plataforma Alerta Contra el Racismo.	<ul style="list-style-type: none"> *Ley para la prevención, eliminación y sanción del racismo y la discriminación racial. *Guía para una comunicación sin racismo. *Centros de emergencia contra la discriminación étnico-racial (CER) 	<ul style="list-style-type: none"> *Implementar la etapa de articulación y alineación de objetivos con municipalidades priorizadas. *Implementar el servicio de orientación a la población que se acerca a los CER. *Elaborar herramientas para la atención de las denuncias de actos de discriminación étnico-racial en la plataforma Alerta Contra el Racismo. 	<ul style="list-style-type: none"> *Población atendida en los CER y con herramientas clave (guías, trípticos, teléfonos clave, asesoría legal) para enfrentar los procesos legales que correspondan. *Personal policial capacitado sobre la función de los CER y la Ley para la prevención, eliminación y sanción del racismo y la discriminación racial. 	*Porcentaje de población cuyo proceso legal de denuncia contra la discriminación étnico-racial se ha iniciado satisfactoriamente, sobre el total de población atendida en los CER.	Población que vive en los distritos priorizados conoce, usa y difunde los CER.

N°	Denominación del servicio para la Gestión Intercultural con enfoque territorial Estrategia "Wakaya"	Breve descripción del servicio	Insumos	Actividades	Productos	Indicadores	Resultado final
7	Acreditación de servicios públicos con pertinencia cultural.	Acciones de implementación de incentivos no monetarios para el reconocimiento de servicios interculturales	*Marco normativo que aprueba la metodología del Sello Intercultural. *guías técnicas para la postulación y cumplimiento de indicadores del Sello Intercultural.	*Implementar la etapa de articulación y alineación de objetivos con municipalidades priorizadas. *Publicar y difundir las bases de postulación para el Sello Intercultural. *Realizar el seguimiento y monitoreo al cumplimiento de los indicadores propuestos para la atención con pertinencia cultural y articulados con la Estrategia "Wakaya". *Evaluar el cumplimiento de los indicadores propuestos. *Premiar y acreditar a las instituciones ganadoras. *Realizar el balance y oportunidades de mejora de la implementación del mecanismo de incentivos no monetarios.	*Instituciones públicas de los distritos priorizados informadas y participando del mecanismo de incentivo no monetario para optar por el "Sello Intercultural"	*Número de instituciones premiadas y acreditadas con el "Sello Intercultural"	Población indígena u originaria recibe servicios con pertinencia cultural.

N°	Denominación del servicio para la Gestión Intercultural con enfoque territorial Estrategia "Wakaya"	Breve descripción del servicio	Insumos	Actividades	Productos	Indicadores	Resultado final
8	Asistencia técnica para la incorporación del enfoque intercultural en instrumentos de gestión y de política pública.	Acciones de asesoría y guía permanente para incorporar la variable étnica en registros administrativos del Estado e implementación de protocolos de atención a la población indígena.	<ul style="list-style-type: none"> *Marco normativo que aprueba los lineamientos para la incorporación de la variable étnica en registros administrativos del Estado. *Marco normativo que aprueba los protocolos necesarios para la atención a la población indígena con pertinencia cultural. *Registro de facilitadores interculturales. *Registro de asistencia. 	<ul style="list-style-type: none"> *Implementar la etapa de articulación y alineación de objetivos con municipalidades prioritizadas. *Brindar asesoría para la elaboración, diseño, implementación de proyectos normativos, procesos, planes, etc., que garanticen los derechos colectivos e individuales de la población indígena u originaria. *Adecuar contenidos necesarios para incorporar la variable étnica en los registros administrativos del Estado * Elaborar y aprobar la hoja de ruta y cronograma del trabajo conjunto. *Realizar el seguimiento y monitoreo de los acuerdos alcanzados. 	<ul style="list-style-type: none"> *Autoridades locales asistidas en para incorporar la variable étnica en registros administrativos del Estado e implementar protocolos de atención a la población indígena. *Acuerdos alcanzados y consensuados en el marco de las capacidades presupuestales y los proyectos de inversión programados en las municipalidades prioritizadas. 	*Porcentaje de presupuesto ejecutado en materia de incorporación de la variable étnica en registros administrativos e implementación de protocolos para la atención a la población indígena.	Las municipalidades prioritizadas invierten de forma regular para la incorporación de la variable étnica en registros administrativos e implementación de protocolos para la atención a la población indígena y cuentan con información actualizada sobre la cantidad de población indígena atendida y las brechas existentes.

N°	Denominación del servicio para la Gestión Intercultural con enfoque territorial Estrategia "Wakaya"	Breve descripción del servicio	Insumos	Actividades	Productos	Indicadores	Resultado final
9	Certificación de competencias de servidores públicos en lenguas indígenas u originarias.	Acciones para otorgar a los servidores y servidoras públicas bilingües un reconocimiento público a las competencias adquiridas para ejercer funciones profesionales o laborales, garantizando la pertinencia lingüística en la prestación de servicios públicos.	<ul style="list-style-type: none"> *Registro Nacional de Servidores Públicos Bilingües. *Traductores e Intérpretes registrados. * Encuesta de satisfacción * Prueba de salida 	<ul style="list-style-type: none"> *Implementar la etapa de articulación y alineación de objetivos con municipalidades prioritizadas. *Desarrollar los cursos de fortalecimiento de capacidades bilingües para servidores y servidoras públicas. *Realizar el seguimiento y monitoreo de la implementación de las temáticas desarrolladas para servidores y servidoras públicas. * Realizar el balance y oportunidades de mejora de las sesiones de capacitación. 	<ul style="list-style-type: none"> *Servidores y servidoras públicas satisfechas con las sesiones de capacitación. * Servidores y servidoras públicas con capacidades bilingües fortalecidas en las municipalidades prioritizadas. 	<ul style="list-style-type: none"> * Porcentaje de satisfacción alcanzado durante las sesiones de capacitación. * Calificación promedio alcanzada en las pruebas de salida. * Número de servidores y servidoras certificadas e inscritas en el registro nacional. 	Población indígena u originaria es atendida en su lengua indígena u originaria.

N°	Denominación del servicio para la Gestión Intercultural con enfoque territorial Estrategia "Wakaya"	Breve descripción del servicio	Insumos	Actividades	Productos	Indicadores	Resultado final
10	Formación de intérpretes y traductores en lenguas indígenas u originarias.	Acciones para desarrollar y fortalecer destrezas en traducción e interpretación del castellano a una lengua indígena o viceversa en los servicios públicos, permitiendo así que el país pueda avanzar en la garantía de los derechos lingüísticos basada en la implementación de la Ley N° 29735 y su reglamento.	<ul style="list-style-type: none"> *Registro de Intérpretes y Traductores en lenguas indígenas. * Encuesta de satisfacción * Prueba de salida 	<ul style="list-style-type: none"> *Evaluar el acceso al curso de acuerdo a los requisitos solicitados. *Implementar el Curso de Traductores e Intérpretes en Lenguas Indígenas para la población en general de los distritos priorizados. *Realizar el seguimiento y monitoreo de la implementación de las temáticas desarrolladas. * Realizar el balance y oportunidades de mejora de las sesiones de capacitación. 	<ul style="list-style-type: none"> *Traductores e intérpretes satisfechos con las sesiones de capacitación. * Traductores e intérpretes registrados. 	<ul style="list-style-type: none"> * Porcentaje de satisfacción alcanzado durante las sesiones de capacitación. * Calificación promedio alcanzada en las pruebas de salida. * Número de traductores e intérpretes inscritos en el registro nacional. 	Población indígena u originaria conoce y acude a los traductores e intérpretes formados y registrados por el Ministerio de Cultura y su municipalidad distrital.

N°	Denominación del servicio para la Gestión Intercultural con enfoque territorial Estrategia "Wakaya"	Breve descripción del servicio	Insumos	Actividades	Productos	Indicadores	Resultado final
11	Servicio de interpretación y traducción en lenguas indígenas u originarias.	Acciones para prestar servicios de interpretación (presencial y telefónica) y traducción (incluye locución y grabación de videos) para asegurar el acceso a la información prioritaria y culturalmente adecuada entre las instituciones públicas y los hablantes de lenguas indígenas u originarias del Perú.	<ul style="list-style-type: none"> *Registro de Intérpretes y Traductores en lenguas indígenas. *Marco normativo que cree la Central de Interpretación y Traducción en Lenguas Indígenas (CIT) * Encuesta de satisfacción * Central telefónica implementada. *Personal contratado de forma permanente para la atención de la población en lenguas indígenas. 	<ul style="list-style-type: none"> *Difundir la Central de Interpretación y Traducción en Lenguas Indígenas (CIT) *Implementar el servicio de interpretación y traducción presencial y remota. *Sistematizar los casos atendidos y las incidencias reportadas durante la implementación del servicio. *Realizar el seguimiento y monitoreo de los indicadores de producto determinados. 	*Población atendida y satisfecha con el servicio que brinda la CIT.	<ul style="list-style-type: none"> * Porcentaje de satisfacción alcanzado durante las llamadas o atenciones realizadas. * Número de atenciones realizadas e incidencias reportadas. 	Población indígena u originaria puede acceder a cualquier servicio público y privado dentro de su distrito en lenguas indígenas a través de la CIT.

N°	Denominación del servicio para la Gestión Intercultural con enfoque territorial Estrategia "Wakaya"	Breve descripción del servicio	Insumos	Actividades	Productos	Indicadores	Resultado final
12	Servicio de gestión de información cultural.	Recopilación, documentación, sistematización y difusión de la información vinculada a los pueblos indígenas u originarios para los diferentes niveles de gobierno, en la elaboración y desarrollo de políticas públicas relacionadas con dicha población en el territorio nacional.	<ul style="list-style-type: none"> *Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios (BDPI) en permanente actualización. *Base de Datos de alertas de emergencias registradas por personas y localidades monitoreadas en permanente actualización. *Tablero de control de regiones, provincias y distritos con el detalle de alertas políticas y sociales en ámbitos de mayor presencia de población indígena u originaria. 	<ul style="list-style-type: none"> * Desarrollo de sesiones de asistencia técnica y capacitación para el uso de las herramientas de gestión de la información sobre pueblos indígenas u originarios. *Desarrollo de instrumentos de gestión de información sobre pueblos indígenas para la toma de decisiones. *Actualización permanente de información estadística y geográfica. *Difusión de información física y virtual sobre pueblos indígenas en espacios públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> *Población indígena u originaria de los distritos priorizados informada y con herramientas de gestión e información para el ejercicio de sus derechos individuales y colectivos. *Instrumentos normativos para coadyuvar los procesos de acondicionamiento territorial con enfoque intercultural aprobados *Materiales de difusión validados y aprobados. 	<ul style="list-style-type: none"> *Número de participantes en las sesiones de asistencia técnica y capacitación para el uso de las herramientas de gestión de la información sobre pueblos indígenas u originarios. *Número de instrumentos de gestión de información sobre pueblos indígenas aprobados para la toma de decisiones. *Número de localidades den distrito priorizado con información cualitativa actualizada en la BDPI. 	Población y autoridades de los distritos priorizados, cuentan con información actualizada sobre la presencia de pueblos indígenas y el uso de su territorio.

N°	Denominación del servicio para la Gestión Intercultural con enfoque territorial Estrategia "Wakaya"	Breve descripción del servicio	Insumos	Actividades	Productos	Indicadores	Resultado final
13	Servicio de facilitación intercultural.	Acciones de intermediación, moderación, capacitación, asistencia técnica y articulación entre los pueblos indígenas y, entre ellos, con el Estado peruano	*Registro de facilitadores interculturales. *Registro de organizaciones representativas de pueblos indígenas.	*Implementar la etapa de articulación y alineación de objetivos con municipalidades prioritizadas. * Desarrollar el servicio de facilitación intercultural en consideración de las necesidades y demandas de las autoridades locales y la población indígena de los distritos prioritizados. * Definir los interlocutores indígenas de acuerdo al registro de organizaciones del Ministerio de Cultura. * Realizar el seguimiento y monitoreo de acuerdos alcanzados durante las actividades de facilitación intercultural. * Realizar el balance y oportunidades de mejora de las actividades de facilitación intercultural.	*Autoridades locales y pueblos indígenas con acuerdos alcanzados en el marco del respeto y el diálogo con pertinencia cultural para el cierre de brechas de acceso a servicios básicos.	*Número de actividades de facilitación intercultural implementadas. *Número de organizaciones locales ingresadas al registro de organizaciones representativas de pueblos indígenas del Ministerio de Cultura.	Población indígena y autoridades de los distritos prioritizados mantienen diálogos con pertinencia cultural para la atención de demandas urgentes y la priorización de los proyectos a implementar.

Fuente: Política Nacional de Cultura y Manual de Procesos del Ministerio de Cultura (2020)

Elaboración: propia

3. Viabilidad económica

De acuerdo con Karla Gaviño en un reciente artículo para la revista “América Economía”,

“la aplicación desarticulada de los procesos de la obra pública y la ausencia de incentivos para coordinar entre los actores, se encuentran entre los principales aspectos que dificultan un adecuado manejo de las inversiones (sin perjuicio de honrosas excepciones). En este escenario, las formas colaborativas de gestionar la inversión pública se colocan bajo el reflector como opciones novedosas para articular actores y procesos, buscando superar problemas casi eternizados durante el Ciclo de Inversión” (Gaviño, 2020).

Asimismo, de acuerdo con el Ministerio de Economía y Finanzas, uno de los principales desafíos para la aplicación de incentivos en el sector público son los problemas de medición de indicadores de desempeño, bajo esa lógica y considerando que “las características cualitativas de los servicios públicos son importantes y no pueden reducirse completamente a un problema cuantitativo” (MEF, 2012) , la estrategia “Wakaya” busca plantear acciones concretas que generen resultados tangibles en la población indígena y en todos los vecinos del distrito. Se resalta, además, la necesidad de contar con reconocimientos que revaloren el trabajo y esfuerzo diario de los y las prestadoras de servicios públicos en los gobiernos locales.

En este sentido, la viabilidad económica de la estrategia se sustenta en su implementación como PIP alineado a un programa presupuestal de “Acompañamiento Intercultural” que asigne presupuesto específico a los gobiernos locales y que, a su vez, permita ejecutar presupuesto en las materias que actualmente tienen dentro de sus específicas de gasto pero que no son priorizadas. Como dato adicional en relación con las cifras más actuales en términos de ejecución presupuestal se sabe que “al mes de setiembre de 2020, la ejecución total de los recursos anuales previstos para proyectos es de 26%”, una situación que no resulta sorpresiva a pesar del impacto de la COVID-19 (Gaviño, 2020)

Finalmente, el factor de articulación entre las partes (población, diferentes áreas del propio municipio, organizaciones representativas, empresa privada, etc.) durante la formulación y definición de las actividades y brechas de las fases de inversión, es lo que determinará el éxito en la implementación de la estrategia propuesta, permitiendo eficiencia en el uso y manejo del presupuesto público y del tiempo para su ejecución.

V. CAPÍTULO VI. Conclusiones

Primera conclusión

De acuerdo con el objetivo general, se logró analizar las diferencias entre la eficiencia de la gestión municipal de los distritos con mayor presencia de población indígena u originaria y la entrega de servicios o planificación de proyectos de inversión considerando el enfoque intercultural.

Segunda conclusión

Se planteó de forma detallada una estrategia de implementación del enfoque intercultural con una mirada hacia lo territorial, en línea con los servicios que actualmente se prestan desde el Ministerio de Cultura como ente rector en la materia.

Es así que, se desarrolló una metodología de priorización que permite implementar el enfoque territorial a nivel de distritos en la Gestión Intercultural, considerando información estadística disponible de los últimos Censos Nacionales de Población y Vivienda y de la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios del Ministerio de Cultura.

Tercera conclusión

Se confirmó que existe una relación espacial o autocorrelación geográfica por la formación de conglomerados entre la ejecución presupuestal y la mayor o menor presencia de población indígena u originaria a nivel distrital. Sin embargo, se aclaró que dicha correlación no necesariamente implica causalidad y son los alcances desde el análisis cualitativo los que permitió un acercamiento más profundo a la relevancia del enfoque intercultural para la mejora en la eficiencia del gasto público en ámbitos de mayor diversidad.

Se identificó, de manera complementaria, que la pobreza guarda relación con la mayor y menor presencia de población indígena u originaria por ámbitos, de manera que se forman más conglomerados en las zonas donde la ejecución es más baja y la pobreza también; mientras que las zonas donde la pobreza es más alta coinciden con los distritos de mayor presencia de población indígena a nivel nacional.

Se analizó el tipo de gasto en dos casos emblemáticos: un distrito “altamente indígena” en la Amazonía y otro en la zona andina, y se identificó que el gasto durante 3 años se concentró

en temáticas que no contribuían a cerrar las brechas más urgentes de la población indígena y mayoritaria en ambos distritos.

Cuarta conclusión

Se comprobó a través del análisis cualitativo y las entrevistas en profundidad que el enfoque intercultural es uno de los principales factores que podrían determinar una mejor eficiencia del gasto en las municipalidades con mayor presencia de población indígena u originaria.

Se demostró a través de ejemplos concretos que el enfoque intercultural es clave para la definición de las actividades de un proyecto de inversión y la dotación de servicios básicos a nivel local.

Quinta conclusión

Se desarrollaron servicios, actividades, e indicadores en una cadena de valor que apunta a obtener resultados finales que generan impactos tangibles y positivos en la población indígena de los distritos priorizados, siendo estos aquellos que cumplen con los 3 criterios de análisis para determinar distritos con mayor y menor presencia de población indígena u originaria a nivel nacional.

Sexta conclusión

Por último, se confirmó que en un contexto en el que la población regularmente siente desinterés por el tema presupuestal a nivel local, no fiscaliza de forma permanente y con ello se debilita la ciudadanía, la mirada del gasto público y la gestión de las inversiones para el beneficio de la población indígena es necesaria. Ello, considerando que la situación descrita es generalizada, pero se agudiza frente a una población cuyo ejercicio de la ciudadanía está aún más debilitado por las circunstancias históricas a las que no puede ser ajena la gestión pública. Por lo tanto, relacionar el presupuesto y el devenir y actuar de los programas presupuestales en gobiernos locales con mayor población indígena no debería ser solo una opción sino una obligación y una condición necesaria para cualquier incentivo del Estado.

Finalmente, me parece importante resaltar que en un contexto en el que la población regularmente siente desinterés por el tema presupuestal a nivel local, no fiscaliza de forma permanente y con ello se debilita la ciudadanía, la mirada del gasto público y la gestión de las inversiones para el beneficio de la población indígena es necesaria. Ello, considerando

que la situación descrita es generalizada, pero se agudiza frente a una población cuyo ejercicio de la ciudadanía está aún más debilitado por las circunstancias históricas a las que no puede ser ajena la gestión pública. Por lo tanto, relacionar el presupuesto y el devenir y actuar de los programas presupuestales en gobiernos locales con mayor población indígena no debería ser solo una opción sino una obligación y una condición necesaria para cualquier incentivo del Estado.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abanto, A. (2011). La institucionalidad indígena en el Perú. *Revista Argumentos*, 5 (3). Disponible en: <http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/la-institucionalidad-indigena-en-el-peru/>
- Abusada, R., Cusato, A., & Pastor, C. (2008). *Eficiencia del gasto en el Perú*. Instituto Peruano de Economía.
- Anselin, Luc. 1995. "Local Indicators of Spatial Association — LISA." *Geographical Analysis* 27: 93–115.
- Arriagada, R. (2002). *Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica* (Vol. 20). United Nations Publications.
- Alza, C. y Zambrano, G. (2014). Análisis de los factores que afectaron la reforma de la institucionalidad indígena en el Perú (2000-2011). *Revista Andina de Estudios Políticos*, Vol. V, N° 1, pp. 86-112.
- Alza, C. y Zambrano, G. (2015). *Pueblos indígenas y establecimiento de agenda: cambios en la estructura organizacional en el Estado peruano 2000-2011*. Buenos Aires: CLACSO.
- Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios (2019). Disponible en: bdpi.cultura.gob.pe. Lima: Ministerio de Cultura.
- Barrantes Gamba, Nicolás (2017). *Desigualdades horizontales entre las personas con discapacidad de movilidad en el Perú: Brechas en la situación de pobreza multidimensional según la procedencia étnica*. Tesis para optar por el Título de Licenciado en Economía. Lima: PUCP.
- Bonnefoy, Juan Cristóbal, y Marianela Armijo. (2005). *Indicadores de desempeño en el sector público*. Manuales. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Bonifaz, J. L., & González, D. S. (2000). Eficiencia relativa de las empresas distribuidoras de energía eléctrica en el Perú: una aplicación del análisis envolvente de datos (DEA). *Apuntes: Revista de Ciencias Sociales*, (47), 111-138.
- Clausen, J. (2015). *Desigualdades Horizontales en la Incidencia de Pobreza Multidimensional, un análisis centrado en los adultos mayores peruanos*. Lima: PUCP.

Clements, B. J., Faircloth, C., & Verhoeven, M. (2007). Gasto público en América Latina: tendencias y aspectos clave de política. *Revista de la CEPAL*.

Comisión Económica para América Latina - CEPAL, (2014). Los pueblos indígenas en América Latina. Síntesis. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos. Santiago De Chile: Naciones Unidas.

Completa, E. (2017). «Capacidad estatal: ¿Qué tipo de capacidades y para qué tipo de Estado?» *PostData*, 22(1), 111-140.

Díaz, J. M. (2016). Eficiencia económica de la inversión pública financiada con recursos del canon y regalías mineras en el Perú. In *Anales Científicos* (Vol. 77, No. 2, pp. 309-318). Universidad Nacional Agraria La Molina.

Finot, I. (2003). *Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local* (Vol. 38). United Nations Publications.

Gaviño, Karla. “Aportes para implementar el BIM en la inversión pública”. *Revista América Economía*. Referencia web: <https://www.americaeconomia.com/analisis-opinion/aportes-para-implementar-el-bim-en-la-inversion-publica?fbclid=IwAR0pAiFIIKA4VY5vH8kf3OOJX9fqMJcZOveH6aqD28NuiLRJGQO7hXISh88>

Gálvez, A. y Sosa P. (2013). “El problema del indio”: una mirada a la implementación de la consulta previa desde la lógica del Estado y sus funcionarios. *Revista Argumentos*, 7 (5). Disponible en: <http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/el-problema-del-indio-una-mirada-a-la-implementacion-de-la-consulta-previa-desde-la-logica-del-estado-y-sus-funcionarios/> rutinas. En: *Las máscaras del poder. Textos para pensar el Estado, la etnicidad y el nacionalismo*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

González Vukusich, D. (2003). *Gestión municipal para la superación de la pobreza: estrategias e instrumentos de intervención en el ámbito del empleo, a partir de la experiencia chilena*. Santiago de Chile: CEPAL.

Herrera, P., & Francke, P. (2007). *Análisis de la Eficiencia del Gasto Municipal y sus Determinantes*. Lima: PUCP.

Herrera, P., & Málaga, R. (2007). *Indicadores de desempeño y análisis de eficiencia de los municipios peruanos: una aproximación no paramétrica en un contexto de descentralización*. Lima: CIES.

Lastra, J. (2017). Perú: Factores determinantes de la inversión pública en los gobiernos locales, período 2008-2014 (Tesis para optar el grado de Magíster en Economía). Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú

Ley N° 27972 (2003). Ley Orgánica de Municipalidades. Lima, Perú: Publicado en el diario Oficial El Peruano.

Loayza, N., Rigolini, J. y O. Calvo-González. (2011). More Than You Can Handle: Decentralization and Spending Ability of Peruvian Municipalities. The World Bank Latin America and the Caribbean Region.

Machado, R. (2006). ¿Gastar más o gastar mejor?: la eficiencia del gasto público en América Central y República Dominicana. Inter-American Development Bank.

Malhotra, N. (1997). Investigación de mercados. Un enfoque práctico. Juárez, México: Prentice Hall Hispanoamericana S.A.

Ministerio de Cultura (CULTURA) (2020). Base de Datos Oficial de Pueblos Indígena u originarias u Originarios (BDPI). Lima.

Ministerio de Cultura (CULTURA) (2019). Creación del “Sello Intercultural”. Decreto Supremo N° 006-2019-MC. Lima.

Ministerio de Cultura (CULTURA) (2019). Documento técnico para el uso de recursos locales por parte de los gobiernos distritales y provinciales para la incorporación de la pertinencia intercultural en atención de la anemia en niños y niñas de un pueblo indígena u originario amazónico y hoja de ruta para su implementación, M.A. Pesantes, Lima.

Ministerio de Cultura (CULTURA) (2017). Kit de prensa sobre la pregunta de autoidentificación étnica en los Censos Nacionales. Lima.

Ministerio de Cultura (CULTURA) (2015). Decreto Supremo N° 002-2015-MC que crea el Registro Nacional de Intérpretes y Traductores de Lenguas Indígena u originarias u Originarias del Ministerio de Cultura y su reglamento. Lima.

Ministerio de Cultura (2015). Servicios públicos con pertinencia cultural. Guía para la aplicación del enfoque intercultural en la gestión de servicios públicos Parte I: ¿Qué son los servicios públicos con pertinencia cultural? Lima.

Morán, Patrick A. P. 1948. "The Interpretation of Statistical Maps." *Biometrika* 35: 255–60.

Navarro, C. y Allpas, L. (2018). Relación entre la gestión municipal y el acceso a servicios de agua potable y saneamiento. Trabajo de investigación presentado para optar por el grado de magister en Gestión de la Inversión Social. Lima: Universidad del Pacífico.

Política Nacional de Transversalización del Enfoque Intercultural
http://poblacionafroperuana.cultura.pe/sites/default/files/politica_nacional_de_transversalizacion_del_enfoque_intercultural.pdf

Ramirez, Marcel. (2020). Más allá del Presupuesto Público: La trampa del equilibrio fiscal. Lima: CIUP. Tomado de: <https://ciup.up.edu.pe/analisis/mas-alla-del-presupuesto-publico-marcel-ramirez/?fbclid=IwAR1SSvTFoOBdsNDGSpM9IK5o7x-lthV7Gu7AkYrtDYkPryH7n1FmfamRShg>

Remy, María Isabel. (2010) El asedio desde los márgenes: entre la multiplicidad de conflictos locales y la lenta formación de nuevos movimientos sociales en Perú. En Tanaka, Martín. Desafíos de la gobernabilidad democrática. Reformas políticoinstitucionales y movimientos sociales en la región andina. Lima: IEP; IDRC-CRDI; Invesp.

Sanguinetti, P. (2010). Canon minero y decisiones fiscales subnacionales en el Perú. CAF Documento de trabajo, 2010/01, Caracas: CAF. Tomado de: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/204>

Steiner, S. (2010). «How important is the capacity of local governments for improvements in welfare? Evidence from decentralised Uganda». *Journal of Development Studies*, 46(4), 644-661

Tello, M. (2010). «Descentralización y Desarrollo Económico Local en el Perú: Conceptos y Realidades» *Politai*, 1(1), 42-52

Hernández, Sampieri Roberto. (2010). Metodología de la Investigación. Quinta edición. México DF.

Tam Maldonado, M. Y. (2007). Una aproximación a la eficiencia técnica del Gasto Público en Educación en las regiones del Perú. CIES.

Torrejón, Sandra. 2018. ¿Quién es indígena en el Perú? Tensiones y desencuentros en la implementación de la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas. En Cuaderno de Investigación N° 3. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Valles MS. (2000). Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional. Madrid: Síntesis.

Vega, Yohannaliz. (2016). Encuentros y desencuentros de discursos sobre la consulta previa a pueblos indígenas: experiencia a partir de su implementación en el Perú. Memoria por trabajo profesional para optar el título de Licenciada en Derecho. Lima: PUCP.

Villaveces, J. (2009). «Acción colectiva y el proceso de la política pública». Opera, (9), 7-22.

XII Censo de Población y VII Censo de Vivienda, 2017. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

VII. ANEXOS

ANEXO N° 1: Detalle del número y porcentaje de distritos por criterios cumplidos para la identificación de mayor o menor presencia de población indígena u originaria por departamento

Departamento	Número de distritos con menor presencia de población indígena u originaria	Porcentaje de distritos con menor presencia de población indígena u originaria	Número de distritos con un criterio de identificación cumplido	Porcentaje de distritos con un criterio de identificación cumplido	Número de distritos con dos criterios de identificación cumplidos	Porcentaje de distritos con dos criterios de identificación cumplidos	Número de distritos con tres criterios de identificación cumplidos	Porcentaje de distritos con tres criterios de identificación cumplidos	Total distritos
Amazonas	77	91.7%	3	3.6%	0	0.0%	4	4.8%	84
Áncash	39	22.3%	32	19.3%	23	13.9%	72	43.4%	166
Apurímac		0.0%		0.0%	8	9.5%	76	90.5%	84
Arequipa	52	31.2%	22	20.2%	13	11.9%	22	20.2%	109
Ayacucho	1	0.8%	4	3.4%	13	10.9%	101	84.9%	119
Cajamarca	120	97.6%	7	5.5%	0	0.0%	0	0.0%	127
Callao	7	100.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	7
Cusco	1	0.9%	1	0.9%	11	9.8%	99	88.4%	112
Huancavelica	5	3.0%	16	16.0%	11	11.0%	68	68.0%	100
Huánuco	14	15.5%	25	29.8%	8	9.5%	37	44.0%	84
Ica	41	88.4%	2	4.7%	0	0.0%	0	0.0%	43
Junín	57	53.2%	44	35.5%	12	9.7%	11	8.9%	124
La Libertad	72	96.4%	11	13.3%	0	0.0%	0	0.0%	83
Lambayeque	36	94.7%	0	0.0%	0	0.0%	2	5.3%	38
Lima	143	87.1%	24	14.0%	2	1.2%	2	1.2%	171
Loreto	1	1.9%	40	75.5%	5	9.4%	7	13.2%	53
Madre de Dios	1	9.1%	4	36.4%	3	27.3%	3	27.3%	11
Moquegua	6	25.0%	5	25.0%	1	5.0%	8	40.0%	20
Pasco	3	24.1%	20	69.0%	4	13.8%	2	6.9%	29
Piura	64	98.5%	1	1.5%	0	0.0%	0	0.0%	65
Puno		0.0%	0	0.0%	7	6.4%	103	93.6%	110
San Martín	42	57.1%	32	41.6%	3	3.9%	0	0.0%	77
Tacna	12	21.4%	9	32.1%	6	21.4%	1	3.6%	28
Tumbes	13	100.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	13
Ucayali	3	17.6%	7	41.2%	0	0.0%	7	41.2%	17
Total	810	43.2%	309	16.5%	130	6.9%	625	33.4%	1874

Elaboración: propia

ANEXO 2: Detalle de autoridades, exautoridades y expertos/as que participaron de las entrevistas semiestructuradas.

Nombre	Cargos relacionados con la investigación	Breve descripción
Ángela Acevedo Huertas	Ex Directora de Consulta Previa del Ministerio de Cultura Ex Directoría General de Derechos de los Pueblos Indígenas del Ministerio de Cultura Actual Viceministra de Interculturalidad del Ministerio de Cultura	Abogada de profesión. Cuenta con más de 15 años de experiencia en puestos de dirección y gestión pública, así como en prevención y gestión de conflictos sociales. Su experiencia la ha llevado a participar en el diseño e implementación de instrumentos normativos y de gestión sobre derechos de los pueblos indígenas, en la implementación estatal del derecho a la consulta previa, de la Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad y en el desarrollo de estrategias para la protección de población indígena en situación de aislamiento y contacto inicial.
Patricia Balbuena Palacios	Ex Viceministra de Interculturalidad del Ministerio de Cultura Ex Ministra de Cultura Ex viceministra de prestaciones sociales del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	Abogada de profesión. Cuenta con más de 20 años de experiencia en temas de pueblos indígenas. Como parte de su experiencia se ha desempeñado como especialista en programas sociales en el gabinete de asesores de la alta dirección del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, y como especialista en acceso a la justicia responsable de brindar asistencia técnica al Ministerio de Justicia y Corte Superior de Lima por el Programa de Mejoramiento de los Servicios de Justicia del Banco Mundial (PUCP, 2019) ⁵⁶ .
Elena Burga Cabrera	Ex Directora General de Educación Intercultural Bilingüe y Básica Alternativa - DIGEIBIRA del Ministerio de Educación Ex Viceministra de Interculturalidad del Ministerio de Cultura	Educatora de profesión. Cuenta con más de 20 años de experiencia en proyectos sociales vinculados a la educación intercultural bilingüe y al trabajo participativo con pueblos indígenas; así como en capacitación a docentes y otros actores sociales (gob.pe, 2018) ⁵⁷
Álvaro Gálvez Pasco	Ex Director de Políticas Indígenas del Ministerio de Cultura Actual coordinador de presupuesto territorial del Ministerio de Economía y Finanzas	Politólogo de profesión. Cuenta con más de 10 años de experiencia en temas relacionados a gestión pública y pueblos indígenas. Como parte de su experiencia ha escrito libros relacionados a la implementación de la consulta previa, la gestión pública, la burocracia, entre otros.
Alfredo Luna Briceño	Ex Viceministro de Interculturalidad del Ministerio de Cultura Actual Director Ejecutivo del Centro de Convenciones de la Pontificia Universidad Católica del Perú	Ingeniero Civil de profesión. Cuenta con más de 30 años de experiencia en la conducción de organizaciones y proyectos en los sectores público y privado. Especialista en el diseño y la puesta en marcha modelos de gestión basados en la planificación y formación de equipos de alto desempeño (Linkedin, 2020).

⁵⁶ Descripción de la plana docente de la escuela de gobierno y políticas públicas de la PUCP. Referencia web: <https://escuela.pucp.edu.pe/gobierno/escuela/plana-docente/patricia-balbuena-palacios/>

⁵⁷ Reseña publicada en la plataforma del gobierno peruano gob.pe, como parte de la nota de prensa titulada: “Elena Burga Cabrera es la nueva Viceministra de Interculturalidad del Ministerio de Cultura” (09/04/2018). Referencia web: <https://www.gob.pe/institucion/cultura/noticias/4959-elena-burga-cabrera-es-la-nueva-viceministra-de-interculturalidad-del-ministerio-de-cultura>

Nombre	Cargos relacionados con la investigación	Breve descripción
Danny Nugkuag Cabrera	<p>Líder indígena Ex asesor de diferentes organizaciones indígenas de la Amazonía a nivel nacional Con experiencia en la Defensoría del Pueblo, en el programa de pueblos indígenas Actual experto en temas indígenas, del equipo social del Viceministerio de Interculturalidad</p>	<p>Awajún, perteneciente a la comunidad nativa de Napuruka, en la provincia de Condorcanqui, Amazonas.</p> <p>Abogado de profesión con toda su vida de experiencia en temas indígenas (42 años), no solo por ser él awajún sino por la relevancia que cobró el tema de las organizaciones desde su infancia, siendo su padre Evaristo Nugkuag líder y fundador de AIDSESEP en el Perú. “Mientras crecía, Danny aprendía sobre las actividades y las luchas de los líderes de las organizaciones indígenas, a nivel nacional e internacional” (El peruano, 2020)⁵⁸</p>
Gladis Vila Pihue	<p>Lideresa Indígena Ex presidenta de la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú y perteneciente a su congreso fundacional.</p>	<p>Quechua y huancavelicana. Con toda su vida profesional como experiencia en temas de pueblos indígenas y representación política. “Ha participado activamente en el proceso de aprobación de la Declaración de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas (2005 al 2007) al igual que el Foro Permanente para las cuestiones Indígenas de la ONU durante varios años consecutivos. Impulso la creación de la Organización de Mujeres en la Provincia de Pampas Tayacaja, lo que le llevó a representar a su región en varios eventos nacionales” (goballandscapes.org, 2014)⁵⁹.</p>

Elaboración: propia

⁵⁸ Nota realizada por el diario El Peruano titulada: “Nugkuag: El hombre que cuida de sus hermanos” (12/05/2020). Referencia web: <https://elperuano.pe/noticia-nugkuag-hombre-cuida-sus-hermanos-95761.aspx>

⁵⁹ Reseña profesional en el marco de su participación en “Global Landscapes Forum. Paisajes sostenibles para una nueva agenda climática y de desarrollo”. 2014. Referencia web: <https://archive.globallandscapesforum.org/glf-2014/es/speaker/luz-gladis-vila-pihue/>