

## Anexo 1

### **El Censo del 2017 y la pregunta de autoidentificación étnica: algunos datos e interrogantes en torno a sus resultados**

Pese a que el Censo del 2017 –llevado a cabo del 23 de octubre al 5 de noviembre– estuvo marcado por una serie de críticas relacionadas tanto con la cobertura como con demoras y eventuales omisiones de viviendas en diversas zonas rurales y urbanas,<sup>1</sup> representó un avance significativo en la agenda de las “estadísticas étnicas”.<sup>2</sup>

Como se ha señalado, fue la primera vez en la historia de los censos nacionales que se usó una pregunta de autoidentificación étnica. El formato usado en la cédula censal corresponde a la imagen 1.

El Censo del 2017 ofrece resultados interesantes, y varios hechos reveladores. Por ejemplo, entre los muchos hallazgos destaca la constatación de una nueva realidad nacional marcada por la presencia mayoritaria de “indígenas urbanos”. El 68,12% y el 61,57% de la población quechua y aimara, respectivamente, vive en áreas urbanas; y alrededor de la tercera parte, en el campo. De ese modo, se rompe el mito, la idea y el prejuicio de la identificación o asociación automática entre indígenas-pobladores rurales-campesinos-agropecuario.

Si se distribuye a toda la población indígena del país, se tiene que casi una quinta parte de esta (23,60%) vive en el departamento de Lima y en el Callao. Este dato confirma un hecho destacado desde hace unos años: Lima es el departamento con el mayor número de hablantes de lenguas indígenas u originarias.

Las cifras censales ofrecen la posibilidad de pensar en una identidad indígena sin lengua indígena. Esto queda confirmado, a nivel nacional,

- 1 Entre varias noticias de los medios, véase algunas: <https://elcomercio.pe/lima/sucesos/vivo-censo-2017-empadronamiento-inicia-8-00-m-noticia-467608-noticia/>; <https://elcomercio.pe/peru/francisco-costa-omision-le-quita-calidad-censo-noticia-531349-noticia/>
- 2 En el presente texto, obviaremos el análisis de las categorías étnicas usadas en el Censo –dejando de lado la discusión sobre el contenido y la pertinencia de dichas categorías–, o si efectivamente se trata de clasificaciones “étnicas” o más bien se basan en combinaciones de “raza”, “cultura” y “etnia”. Solo cabe mencionar que fue en el espacio del Comité Técnico Interinstitucional sobre Estadísticas de Etnicidad (CTIEE) donde se llevó a cabo un proceso de discusión y validación de las formulaciones alternativas de la pregunta de autoidentificación étnica del Censo. Retrospectivamente, podría afirmarse que para su diseño quizás hubiese sido preferible aplicar una estrategia de mayor alcance, en la que se diera mayor cabida a las técnicas cualitativas, así como a estudios regionales y locales de validaciones indiosincrásicas.



Pese a su importancia, no existen a la fecha balances y estudios sobre el proceso censal, sus resultados y su significado e impacto para la agenda intercultural del país. Quizás una de las pocas investigaciones realizadas sobre el tema fue un estudio etnográfico llevado a cabo por María Elena Planas y Néstor Valdivia el mismo año 2017, el cual consistió en la observación sistemática del proceso de organización del Censo y el diligenciamiento del cuestionario en los hogares en las fechas de su realización a partir del caso de tres localidades del país: Yapatara, población afrodescendiente de Piura; Río Negro, población asháninka de Junín; y Tambo, población quechuahablante de Ayacucho.<sup>3</sup>

Aparentemente, el Censo del 2017 estuvo marcado por algunos problemas logísticos y organizativos que afectaron el proceso de capacitación de las personas encargadas de realizar el trabajo de campo y, por tanto, de diligenciar la pregunta 25 de autoidentificación étnica. Más allá del estudio cualitativo mencionado, en el que se constató la presencia de ese tipo de problemas, no se dispone de data empírica adicional que permita indagar sobre estas deficiencias. Sin embargo, el gran número de testimonios de personas de todo el país acerca de la forma en que se aplicó esa pregunta proporciona un indicio sobre posibles limitaciones en el manejo por parte de los encuestadores, quienes, en primer término, aparentemente no respetaron el principio de “autoidentificación” de la pregunta.

3

Como bien ha señalado Walter Mendoza –especialista del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), miembro del CTIEE–, un aspecto que llama la atención es el poco aprovechamiento de los datos del Censo del 2017, y la tardía publicación de un análisis acerca de la pregunta sobre autoidentificación étnica.<sup>4</sup>

En esa misma línea crítica, Mendoza hace notar que, hasta la fecha, no se ha realizado un análisis de la calidad de los datos generados por la pregunta 25. Incluso, como bien indica, el propio Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) ha dado cuenta de una falta de consistencia entre los datos censales obtenidos –en torno a la variable étnica– y la información que históricamente se había generado a partir de la ENAHO.

3 Los resultados preliminares de este estudio etnográfico fueron presentados en el Seminario Internacional Retos y Desafíos de la Autoidentificación Étnica: Reflexiones luego del Censo, organizado por GRADE y realizado en Lima el 30 de mayo del 2019.

4 [https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1642/cap02.pdf](https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1642/cap02.pdf)

En efecto, en el análisis que el propio INEI realiza para evaluar la calidad de la información del Censo Nacional 2017 tomando como referente la data proporcionada por la ENAHO de ese mismo año, se utilizaron el índice de coincidencia, el índice de kappa y el análisis del error de contenido. En los tres indicadores, la variable “autoidentificación étnica” muestra los valores más bajos entre las nueve variables seleccionadas. Por ejemplo, en variables como “sabe leer y escribir”, “sexo” y “lengua materna”, los valores del índice de coincidencia están por encima del 92%, mientras que el de “identificación étnica” está en 65,1% (INEI, 2018a, cuadro 4.5, p. 21). El resultado del índice de kappa –el estadístico más empleado para variables categóricas– arroja valores de 0,767, 0,882 y 0,770 para “seguro ESSALUD”, “edad” y “lengua materna”, respectivamente, a diferencia del valor de 0,383 de la identidad étnica –la única variable con fuerza de concordancia es “débil”– (INEI, 2018a, cuadro 4.5, p. 21).

4

Respecto al contenido de los resultados mismos, podría mencionarse, a modo de ejemplo, el caso de la “inesperada” representación de los/as afroperuanos/as en Cajamarca: con un 7,2%, termina siendo el quinto departamento con mayor número de esta población, incluso por encima de Ica, que alberga a solo el 4%. Son valores que no terminan de ser adecuadamente explicados. Un ejercicio metodológico de actualización del *Mapa geoétnico de población afroperuana* realizado en el 2011 –con la asesoría de GRADE–, que incluyó recorrido presencial por las zonas señaladas, no encontró evidencia alguna de población afrodescendiente ni por marcadores fenotípicos ni por presencia histórica de haciendas de esclavos ni por la existencia de comunidades de cultura y tradiciones afroperuanas. Por ello, no debería descartarse la posibilidad de que algunas de las categorías afrodescendientes, como “negro” y “moreno”, se hayan interpretado localmente con otro significado.

Este es el tipo de problemas que deberían considerarse en futuros ajustes y mejoras del instrumental usado en el Censo 2017 en lo concierne a las categorías étnico-culturales.

En cualquier caso, el Censo del 2017 constituye un punto de inflexión porque abre una nueva agenda pública en el país, consistente en la tarea que tiene el Estado de definir y organizar las categorías étnicas según las cuales debe clasificar a la población para fines estadísticos, de planificación y de gestión pública. Una tarea compleja que encierra, en sí misma, una triple dimensión: administrativa, técnica y política.

En primer término, como señalamos en un anterior trabajo (Valdivia, 2011), desde la academia se ha cuestionado la idoneidad y la posibilidad

de una “medición” de la identidad étnico-cultural con instrumentos de corte cuantitativo como las encuestas y los censos (Jenkins, 2000; Brubaker, 2002; Brubaker y Cooper, 2000; Goodman, 2006; Burton et al., 2010; Spencer, 2006; Bailey y Telles, 2006). Si las entidades étnicas se expresan de manera performativa, dando significado a las diferencias y construyendo simbólicamente fronteras socioculturales (Cánepa, 2008), resultaría prácticamente imposible definir las, clasificarlas y encasillarlas en categorías rígidas, estáticas y unívocas.

En segundo lugar, los censos y las encuestas oficiales constituyen un ejercicio de clasificación del Estado en el marco del vínculo de poder establecido con la población. Las categorías étnicas no fluyen de por sí de la realidad, sino que son construcciones sociales legitimadas políticamente frente al Estado, el cual las usa para ejercer sus políticas de nombramiento. Por ende, la planificación y ejecución de los censos nacionales debe ser concebida como un hecho político y no solo técnico (Morning, 2008; Lavaud y Lestage, 2009). Es esta doble dimensión –política y técnica– la que caracteriza el proceso de “nombramiento” que supone la pregunta de autoidentificación, y la que genera la permanente tensión entre su formulación y su diseño.

Por un lado, es cierto que todo censo nacional supone un grado de simplificación generado porque, para hacer viable la administración de los asuntos públicos, el Estado debe estandarizar categorías ejerciendo su poder de clasificación social y etiquetamiento “oficial”. En ese sentido, coincidimos con Ludwig Huber (2019: 51) cuando señala que es difícil esperar algo distinto de las clasificaciones étnico-culturales ejercidas por el Estado, en la medida en que “La burocracia requiere categorías ‘duras’: grupos sociales claramente delimitados, asignados a un determinado territorio y conservando elementos culturales como el idioma o ciertos comportamientos”.<sup>5</sup>

Sin embargo, por otro lado, consideramos que cualquier alternativa de clasificación étnico-cultural basada en una medición de ese tipo supone la necesidad de establecer una “validez de constructo” del instrumento; en otras palabras, asegurar su idoneidad para registrar las distintas formas de autoidentificación de los miembros de un grupo étnico-racial en el Perú o, para ponerlo desde la perspectiva inversa, con el fin de que cada colectividad o comunidad social y cultural que desee establecer

5 Como bien señala Huber: “El riesgo es que las decisiones sobre políticas públicas que se sustentan en una visión de identidad restringida y estática, por muy bien intencionadas que sean, terminen excluyendo a importantes porciones de la población” (2019: 51).

su singularidad de expresión y representación tenga la oportunidad de hacerlo según sus propias conceptualizaciones y denominaciones.

En otras palabras, aun cuando la finalidad última de una medición como esa tenga un sentido político –dado que busca responder a un “para qué”–, no deja de ser importante la relevancia semántica y la “legitimidad” de las categorías de representación. Una legitimidad que tendría que estar basada en el principio que el mismo censo sustenta y pregona: la autorrepresentación y autodeterminación de las propias identidades. Desde nuestro punto de vista, esa es la única forma de evitar que un ejercicio censal termine siendo un mero instrumento de poder vertical –desde arriba, el Estado– que fija límites y acaba excluyendo a una parte de la población a la que se pretende llegar, representar o visibilizar.

## Anexo 2

### Fuentes e instrumentos para el registro de la etnicidad en el Perú a cargo del Estado

Durante las últimas dos décadas, en el Perú se han establecido distintas fuentes e instrumentos oficiales para el registro de indicadores relativos a la etnicidad. Un análisis de las diversas fuentes y metodologías aplicadas desde el Estado para establecer una medición y un registro de los grupos étnicos y sus identidades permite concluir que existen cinco tipos de registro:

- (i) Las estadísticas y fuentes de datos basadas en *encuestas*, cuyo principal antecedente es la ENAHO, que fue la primera en contar con una pregunta de autoidentificación étnica. En este grupo, deben mencionarse otras como la Encuesta Nacional Continua (ENCO) y la Encuesta Nacional de Demografía y Salud Familiar (ENDES).
- (ii) Los *censos nacionales*, fuentes que adquieren un rango de importancia particular a partir del Censo del 2017, el cual se constituye en el instrumento referente principal para la validación de la variable étnica. Se incluye acá otro tipo de censos sectoriales o focalizados en problemáticas específicas, como el Censo Nacional Agropecuario y el Censo de Comunidades Nativas y Campesinas.
- (iii) Los *registros administrativos* del Estado vinculados a los sectores y las políticas sociales, los cuales cobran una importancia especial en esta etapa de la agenda de las denominadas “estadísticas étnicas”.
- (iv) Los mapas territoriales de grupos étnicos –denominados “mapas geoétnicos”–, como el elaborado por la Dirección de Políticas para Población Afroperuana (DAF) del Ministerio de Cultura (MINCU) para

el caso de la población afroperuana.<sup>6</sup> Este último está siendo actualizado y reemplazado por un nuevo *Mapa del pueblo afroperuano* basado en la data del Censo Nacional del 2017.

- (v) La *Base de datos de pueblos indígenas* del MINCU,<sup>7</sup> cuya definición de etnicidad responde al proceso vinculado al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas –en particular, a la Consulta Previa del Convenio 160 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)–, motivo por el cual requiere un referente territorial. La definición de “pueblo indígena” está sustentada en un conjunto de variables provenientes de los Censos Nacionales de Población y Vivienda, la ENAHO y la ENDES (véase <https://bdpi.cultura.gob.pe/glosario>). De acuerdo con estas definiciones, el MINCU ha determinado la existencia de 55 pueblos indígenas en el Perú: 51 en la Amazonía y 4 en los Andes.

Los tres primeros tipos de registros tienen en común el hecho de manejar, por lo general, las mismas variables: lengua materna y autoidentificación étnica. Sin embargo, en el caso de las encuestas ha habido algunas variaciones, sobre todo a partir de iniciativas de proyectos académicos que propusieron la inclusión de preguntas con criterios innovadores o particulares; este fue el caso de la ENDES 2007, que incluyó adicionalmente preguntas sobre la lengua materna de los padres, la vestimenta y el vínculo con la comunidad de origen.

En cuanto al *Mapa geoétnico de población afroperuana*, en el 2019 GRADE realizó un ejercicio de análisis de las distribuciones territoriales de la población que se identificó mayoritariamente con alguna de las categorías de “afrodescendientes”, y constató que aquellas no guardan correspondencia con las caracterizaciones de “comunidades afroperuanas” del *Mapa geoétnico de la población afroperuana*. Solo a modo de ejemplo, mencionamos el caso del distrito de San Luis, provincia de Cañete, en el que, de toda la población residente en la misma capital distrital –reconocida como un pueblo emblemático de la identidad afroperuana y Cuna del Arte Negro–, solo el 14,8% se autodefine como “afroperuano” en cualquiera de sus “variantes” étnicas, culturales y “raciales”: “negro”, “moreno”, “mulato”, “afrodescendiente”, etcétera. Este dato contrasta con la mayor proporción de personas autorreconocidas como

- 6 El primer mapa geoétnico fue impulsado por el movimiento Francisco Congo a fines de los años 1990. Las versiones posteriores siguieron patrones metodológicos similares, consistentes en la selección de pueblos, comunidades y localidades caracterizados como “afroperuanos” sobre la base de referentes históricos y culturales, así como la presencia de población fenotípicamente “negra”.
- 7 Fuente: <https://bdpi.cultura.gob.pe/>.

tales en el centro poblado de Bujama Baja, distrito de Mala, ubicado en la misma provincia de Cañete, donde casi el 30% se autodefine como “afroperuano”; vale decir, dos veces más que en el primer caso.

Es probable que la diferencia se origine en la brecha temporal existente entre la definición del Mapa y los datos censales recientes. Es de esperar que el uso del Censo del 2017 permita no solo actualizar la información, sino también validar alguna forma de construcción que guarde coherencia con la data censal. De hecho, a inicios del 2021, la DAF venía elaborando un nuevo mapa geoétnico en el que se tomarían en cuenta los datos del último censo.

De todos los tipos de registro, el de la Base de Datos de Pueblos Indígenas (BDPI) contiene las formas de operacionalización más complejas. En principio, la definición de “pueblos indígenas” se basa en una combinación de criterios objetivos y subjetivos, y establece como condición que estos sean concurrentes y complementarios. Los criterios objetivos son tres: (i) continuidad histórica –“sociedades anteriores al establecimiento de las actuales fronteras estatales”–; (ii) conexión territorial –“sociedades cuyos ancestros habitaban el país o región”–; y (iii) instituciones distintivas –“sociedades que conservan algunas o todas sus instituciones propias”–. El criterio subjetivo es uno: la autoidentificación, vale decir, la “conciencia del grupo colectivo de poseer una identidad indígena u originaria”.

En general, un dato importante es que, al menos hasta la realización del Censo del 2017, estas fuentes e instrumentos manejaban distintos conceptos y formas de operacionalización de la etnicidad.

Un análisis de la data y sus fuentes revela que se trata de distintos niveles de registro de la identidad étnica. Es posible, en ese sentido, identificar cuatro formas o niveles de identidad registrados:

- (i) *El nivel individual*: Basado en la autoidentificación individual de la persona –cómo me veo, cómo me autorreconozco, cómo me percibo yo mismo–. Es el caso de cada una de las categorías étnico-culturales del Censo del 2017: “quechua”, “aimara”, “nativo o indígena de la Amazonía”, “otro pueblo indígena u originario”, “negro, moreno, zambo, mulato/pueblo afroperuano o afrodescendiente”, “blanco”, “mestizo”.
- (ii) *El nivel comunal o comunitario*: Definido por la pertenencia a un pueblo, comunidad o caserío a partir de una combinación de criterios territoriales, etnográficos, lingüísticos e históricos. Es el que

- corresponde a las definiciones de “localidad de pueblos indígenas u originarios” de la BDPI y del *Mapa geoétnico afroperuano* del MINCU.
- (iii) *El nivel institucional legal*: Define la pertenencia étnica a partir de la membresía a una organización comunal y un reconocimiento estatal en el cual son elementos clave el referente territorial y las características lingüísticas. Es el caso de identidad que otorga la pertenencia a una comunidad campesina o una comunidad nativa, cuyo registro corre a cargo de los censos de comunidades indígenas, concepto que incluye tanto a las comunidades campesinas como a las comunidades nativas.<sup>8</sup>
  - (iv) *El nivel político*: Corresponde a una categoría legal convencional, en un marco político nacional y transnacional, y conlleva una visibilización por parte del Estado y el reconocimiento de derechos individuales y colectivos: “pueblos indígenas” y “pueblo afroperuano”.

En forma clara, se trata de distintos niveles de registro de la identidad étnica que no siempre están articulados ni necesariamente tienen que corresponder. En cierto sentido, puede entenderse esto como algo válido, en la medida en que cada instrumento responde a objetivos específicos.

Sin embargo, el desafío para el Estado durante los siguientes años consistirá en homogeneizar algunas definiciones básicas, sobre todo las que conforman la categorización de la población en términos de grupos étnico-culturales.

9

### Anexo 3

#### **Algunos avances en la incorporación de la variable étnica en los registros administrativos del Estado**

En esta parte, se hará una breve referencia a la incorporación de la variable étnica en los registros administrativos de algunos sectores del Estado. Para ello, usaremos la información de la DAF –específicamente, la sistematizada por el especialista Luis Tacuche–, los datos proporcionados por la Dirección General de Ciudadanía Intercultural (DGCI) del MINCU, así como información obtenida por otras fuentes.

Como se observa en el cuadro, hay dos ejercicios censales periódicos (decenales) en los que se ha incluido la variable étnica: además de los Censos Nacionales, de Población y Vivienda, y el Censo de Comunidades Indígenas, está el Censo Nacional Agropecuario.

<sup>8</sup> Véase <https://www.censos2017.pe/iii-censo-nacional-de-comunidades-indigenas/>

Por otro lado, 13 encuestas nacionales de nivel sectorial –11 de ellas periódicas– ya han incorporado la pregunta sobre autoidentificación étnica.

Censo	Frecuencia	Año
Censos nacionales: XII de Población y VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas	Decenal	2017
Censo Nacional Agropecuario	10 años	2017
Censo Nacional de Población Penitenciaria	No es periódico	2016
Censo Nacional de Población en los Centros Juveniles de Diagnóstico y Rehabilitación	No es periódico	2016
Censo Educativo	Anual	2018

Encuesta	Frecuencia
Encuesta Virtual para Personas LGBTI	No es periódica
Encuesta Nacional Especializada sobre Victimización	Anual
Encuesta Nacional Especializada de Trabajo Infantil (ETI)	Anual
Encuesta Nacional de Satisfacción de Usuarios del Aseguramiento Universal de Salud	Anual
Encuesta Nacional Agropecuaria	Anual
Encuesta Nacional de Programas Presupuestales (ENAPRES)	Anual
Encuesta Permanente de Empleo (EPE)	Trimestral
Encuesta de Salud y Desarrollo de la Primera Infancia	Anual
Encuesta Nacional Especializada sobre Discapacidad (ENIDES)	Anual
Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES)	Anual
Encuesta Nacional Continua (ENCO)	Anual
Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO)	Anual-trimestral
I Encuesta Nacional de Percepciones y Actitudes sobre Diversidad Cultural y Discriminación Étnico-Racial	No es periódica

Fuente: DAF (2020).

A la fecha, se estima que son siete los sectores y ministerios involucrados en la incorporación de la pregunta de etnicidad en sus registros públicos, sea en coordinación con el MINCU o por su propia cuenta.

En primer término, uno de los sectores que más temprano intentó incorporar la variable étnica fue Salud –específicamente, el Centro de Salud Intercultural (CENSI) del Instituto Nacional de Salud (INS)–. De hecho, ya en el 2011 se había ensayado la inclusión de la variable étnica en la Hoja HIS de los pacientes, aunque estudios exploratorios de ese entonces confirmaron serios problemas en su aplicación, principalmente porque los operadores no seguían las reglas mínimas de una pregunta de autoidentificación.<sup>9</sup>

En el caso de Educación, hubo avances en elaborar materiales de trabajo y enfoques curriculares impulsados desde la Dirección General de Educación Alternativa, Intercultural Bilingüe y de Servicios Educativos en el Ámbito Rural (DIGEIBIRA) del MINEDU. Este trabajo avanzó en el marco de la legislación de reconocimiento de la diversidad cultural y lingüística generada desde el MINCU durante la actual década.

Otra experiencia interesante del sector educativo no fue impulsada por el ente central ministerial, sino por una instancia de gestión descentralizada, la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) de Chulucanas, región Piura. Se trató de una iniciativa del docente Abelardo Alzamora, líder afroperuano de la comunidad de Yapatera y miembro de la UGEL, quien buscó incorporar un enfoque intercultural en la propuesta educativa de la jurisdicción, incluyendo la identificación étnica del alumnado como dato clave para el trabajo pedagógico curricular en las escuelas.

En el nivel central, hacia el 2014, el sector Cultura intentó incidir sobre el MINEDU para que la pregunta de autoidentificación étnica fuera incorporada en el Censo Escolar. Sin embargo, esta iniciativa encontró una clara oposición de la Oficina de Estadística, cuyo director argumentaba que no veía la necesidad ni la utilidad de hacerlo.

Posteriormente, en el 2018, la variable étnica llegó a incorporarse el Censo Escolar, y así se obtuvieron estadísticas sobre atraso escolar, promoción, repetición, distribución docente, etcétera, cruzadas por pertenencia étnica.

**9** En Quispe Vilca et al. (2014) los autores, miembros de la Dirección Ejecutiva de Medicina Tradicional-Centro Nacional de Salud Intercultural del Instituto Nacional de Salud realizan un breve balance de esta experiencia. Además, incorporan recomendaciones para viabilizar la gestión de la información de la variable étnica en las estadísticas oficiales de salud.

Ese mismo año, la Encuesta Nacional Docente (ENDO) incorporó una pregunta de autoidentificación étnica. Y las fichas de postulación del Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (PRONABEC) incluyeron esa pregunta porque les interesaba cumplir con ciertas cuotas de inclusión basadas en criterios étnicos.

Ese mismo año, mediante el D. S. 004-2018-MINEDU se aprobó la norma Lineamientos para la Gestión de la Convivencia Escolar, la Prevención y la Atención de la Violencia contra Niñas, Niños y Adolescentes, de acuerdo con la Ley 29719, Ley que Promueve la Convivencia sin Violencia en las Instituciones Educativas. En este contexto, se acordó la inclusión de la variable étnica en el formato 1, “Registro de incidencias”.

12

La situación cambió desde este año, 2021, a raíz de la decisión que anteriormente tomara el exministro Martín Benavides de que la pregunta de autoidentificación fuera incorporada en la ficha de la matrícula escolar. Esta nueva forma de tratamiento supone una mejora cualitativa en la forma de obtener información. Mientras que la inclusión de la variable en el Censo Escolar permitía un registro indirecto de la etnicidad del estudiante –dado que era el director de escuela quien estimaba proporciones según las categorizaciones fijadas–, en este caso, la aplicación directa en la ficha de matrícula posibilitará el registro individualizado del dato. Se espera que esta fuente genere ingentes cantidades de información sobre acceso, eficiencia interna, repitencia, desempeño, etcétera, diferenciando por grupos étnico-culturales. Sin embargo, dado que este cambio es tan reciente, a la fecha no se sabe el nivel de procesamiento, y tampoco el uso que se le dará a esa data.<sup>10</sup>

Otro sector que ha tenido activa participación en esta etapa ha sido el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH). Un importante antecedente en el sector fue la implementación, en el 2016 –un año antes del Censo Nacional–, del Primer Censo Nacional Penitenciario realizado por el INEI en coordinación con el Instituto Nacional Penitenciario del Perú (INPE), así como del Censo Nacional de Población en los Centros Juveniles de Diagnóstico y Rehabilitación, junto con el Poder Judicial.

Las iniciativas no provienen solo del nivel ministerial, sino de instancias descentralizadas. Así, según señala la DGCI, el Poder Judicial de la región Puno ha avanzado en incluir la pregunta en sus registros administrativos

**10** Ello ha dado lugar a que las UGEL –como, por ejemplo, la de Tacna– hayan incluido la pregunta en la Ficha Única de Matrícula (véase el anexo, p. 21) [https://www.ugeltacna.gob.pe/resources/image/normatividades/DIRECTIVA-40-2020-DGP-DRET-comprimido--Direcci%C3%B3n-de-Gesti%C3%B3n-Pedag%C3%B3gica.pdf\\_file\\_1607357896.pdf](https://www.ugeltacna.gob.pe/resources/image/normatividades/DIRECTIVA-40-2020-DGP-DRET-comprimido--Direcci%C3%B3n-de-Gesti%C3%B3n-Pedag%C3%B3gica.pdf_file_1607357896.pdf)

porque le interesa atender los casos considerando las concepciones de justicia propias de los grupos indígenas.

El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) también ha avanzado en incorporar la variable en algunos de sus registros, interés que, probablemente, se vincule a sus funciones de regular las prácticas discriminatorias en los servicios del sector público y privado.

En el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) ha habido avances en los Centros de Emergencia Mujer. Asimismo, el Plan Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS) ha agregado la variable étnica –en la modalidad de pregunta de autoidentificación étnica– en cuatro de sus registros administrativos.

En el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) se ha incorporado la variable étnica en el registro administrativo del programa Impulsa Perú.

Estos avances han permitido que, a la fecha, se cuente con una serie de encuestas que ya han incluido la pregunta de autoadscripción étnica. El punto es que, si no se sabe bien cómo ni para qué se genera esa información, el funcionario o técnico perderá interés en realizar un ejercicio que, en apariencia, no justifica el esfuerzo, o simplemente quedará ahí sin ser usada.

13

Más allá de algunos casos de organismos públicos interesados genuinamente en la gestión de la variable étnica y que tienen alguna idea acerca de su utilización, para la mayoría de instituciones probablemente se trata de un mecanismo burocrático de obligado cumplimiento.

Esta afirmación es refrendada por la opinión de Alicia Quevedo, de la DAF, quien percibe –a partir de su experiencia desde el mismo sector– que “las instituciones que la han incorporado lo han hecho ‘por compromiso’, por cumplir con la norma. Se usa muy poco la información, hay un escaso proceso de reflexión sobre la recopilación y la sistematización de los datos”.

Como señaló Tarcila Rivera, de Chirapaq: “A partir de nuestra experiencia, el abordaje de la autoidentificación resulta complejo de aplicar, pues no ha habido una interiorización y apropiación del concepto y alcance de la pregunta en el mismo funcionario y, por lo tanto, este conflicto lo proyecta en los usuarios”.

## Anexo 4

### La experiencia del proyecto de UNFPA<sup>11</sup>

Una de las principales iniciativas para retomar la agenda de las estadísticas étnicas, posterior al Censo 2017, ha sido la desplegada por UNFPA.

Esta institución desarrolló una experiencia de trabajo sobre la variable de autoidentificación y los servicios de salud en el área de vigilancia de muerte materna y registro administrativo de atención ambulatoria. El trabajo tuvo un enfoque territorial y se realizó en alianza con organizaciones afroperuanas –el Centro de Desarrollo de la Mujer Negra Peruana (CEDEMUNEP), el Centro de Desarrollo Étnico (CEDET)– y organizaciones indígenas –Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP) y Chirapaq–. Los resultados de esta experiencia se pueden conocer en esta página web: <https://peru.unfpa.org/es/registro-de-la-variable-%C3%A9tnica>.

Estos proyectos, centrados en el registro de la autoidentificación étnica, permitieron a Walter Mendoza llegar a la siguiente constatación: un problema clave en esta problemática es que no existe un “mercado” o una demanda –“Hablamos de una demanda calificada”– que busque y reclame esa información.

14

Además, hace falta un proceso de retorno, de retroalimentación, en el cual el Estado –el nivel central, el Ministerio de Salud (MINSA) o la Dirección Regional de Salud (DIRESA)– entregue información útil para los operadores de cada servicio. Walter Mendoza agrega lo siguiente: “El problema es que los operadores de los servicios no tienen retorno de información consolidada desde la DIRESA o desde Lima que les diga que existe un perfil diferente por etnia”.

Según Mendoza:

El operador está acostumbrado a llenar formatos, en una rutina que básicamente está orientada a cumplir ciertas metas; cuando le llega esa pregunta, sigue en la lógica de “llenado”, porque finalmente no entiende para qué es ni ve la utilidad de la misma. Desde la perspectiva del operador, es más importante llenar la edad del paciente –porque de eso depende incluso el diagnóstico y el tratamiento–

**11** Texto basado en la información proporcionada por Walter Mendoza, analista en Población y Desarrollo del UNFPA.

que llenar el dato de la variable de identidad. Además, hay que tener en cuenta lo que significa para un profesional formado en las Ciencias Médicas, con los sesgos de biologicismo que hay en la misma formación académica de los servidores públicos de las distintas carreras de salud, que tenga que manejar un instrumento que tiene base conceptual compleja proveniente de las Ciencias Sociales, y que va en otra lógica. Entre los operadores de salud no hay una valoración de la variable étnica porque todo es medicalizado.

Desde el punto de vista de Mendoza, el uso y la inclusión de la variable de identidad étnica no depende del operador, finalmente. Es una tarea que recae, o debería recaer, en el sector a nivel nacional (MINSA) o regional (DIRESA). ●

### Referencias bibliográficas

Bailey, S. y Telles, E. (2006). Multiracial vs. collective black categories: examining census classification debates in Brazil. *Ethnicities*, 6(1), 74-101.

Brubaker, R. (2002). Ethnicity without groups. *Archives Européennes de Sociologie*, 43(2), 163-189.

Brubaker, R. y Cooper, F. (2000). Beyond 'Identity'. *Theory and Society*, 29(1), 1-47.

Burton, J., Nandi, A. y Platt, L. (2010). Measuring ethnicity: challenges and opportunities for survey research. *Ethnic and Racial Studies*, 33(8), 1332-1349.

Cánepa, G. (2008). *The fluidity of ethnic identities in Peru*. CRISE Working Paper, 46. CRISE. <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08ba9e5274a31e0000cc4/wp46.pdf>

Goodman, A. (2006). *Two questions about race*. SSRC. <http://raceandgenomics.ssrc.org/Goodman/>

Huber, L. (2019). Ensayando identidades. Estado e indígenas en el Perú contemporáneo. *Argumentos*, 13(1), 47-54.

INEI (2018a). *Evaluación de la calidad del Censo 2017*. Síntesis Metodológica, 7.

INEI (2018b). *Memoria del Comité Interinstitucional de Estadísticas para la Etnicidad*. [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1460/libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1460/libro.pdf)

Jenkins, R. (2000). Categorization: identity, social process and epistemology. *Current Sociology*, 48(3), 7-25.

Lavaud, J. P. y Lestage, F. (2009). Contar a los indígenas (Bolivia, México, Estados Unidos). En V. Robin Azevedo y C. Salazar-Soler (Eds.), *El regreso de lo indígena. Retos, problemas y perspectivas* (pp. 39-70). IFEA y CBC.

Morning, A. (2008). Ethnic classification in global perspective: a crossnational survey of the 2000 Census round. *Population Research and Policy Review*, 27(2), 239-272.

Quispe Vilca, R., Cabrera Meléndez, J. y Quispe Rivadeneyra, A. (2014) Inclusión de la pertenencia étnica en los registros de salud: derecho a la salud, criterios para su abordaje con los pueblos indígenas y afroperuanos. *Boletín del Instituto Nacional de Salud*, 3-4, 50-54. <https://repositorio.ins.gob.pe/xmlui/handle/INS/284>

Spencer, S. (2006). *Race and ethnicity. Culture, identity and representation*. Routledge.

Valdivia, N. (2011). *El uso de categorías étnico/raciales en censos y encuestas en el Perú: balance y aportes para una discusión*. Documentos de Investigación, 60, GRADE. <http://www.grade.org.pe/upload/publicaciones/archivo/download/pubs/ddt60.pdf>