

EL PERÚ PENDIENTE

Ensayos para un desarrollo
con bienestar

María Balarin
Santiago Cueto
Ricardo Fort
EDITORES

LOS PRIMEROS 40
AÑOS DE GRADO
40
DE GRADO

 **GRADE**
Grupo de Análisis para el Desarrollo

EL PERÚ PENDIENTE

Ensayos para un desarrollo
con bienestar



EL PERÚ PENDIENTE

Ensayos para un desarrollo
con bienestar

María Balarin
Santiago Cueto
Ricardo Fort

EDITORES



Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE)
Av. Grau 915, Barranco, Lima 4, Perú
Teléfono: 247-9988
www.grade.org.pe



Esta publicación cuenta con una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional.

Primera edición, Lima, julio del 2022
Impreso en el Perú
700 ejemplares

Las opiniones y recomendaciones vertidas en este documento son responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista de GRADE ni de las instituciones auspiciadoras. Los autores declaran que no tienen conflicto de interés vinculado a la realización del presente estudio, sus resultados o la interpretación de estos. Esta publicación ha requerido un proceso interno de revisión de pares ciego.

Directora de Investigación: María Balarin
Cuidado de edición: Diana Balcázar Tafur
Corrección de estilo: Rocío Moscoso
Diseño de carátula: Magno Aguilar
Imagen de carátula: *Apu Lima*, acrílico/lienzo 150x130 cm. Francisco Guerra García
Fotografías: Páginas 21 y 175: Proyecto FORGE - Fortalecimiento de la Gestión de la Educación en el Perú. Páginas 99 y 283: Sebastián Castañeda - Estudio Longitudinal Niños del Milenio
Conceptualización y diagramación: Melissa Navarro y Magno Aguilar
Impresión: Impresiones y Ediciones Arteta E.I.R.L.
Cajamarca 239-C, Barranco, Lima, Perú. Teléfono 247-4305

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2022-03538
ISBN: 978-612-4374-50-0

CENDOC / GRADE

BALARIN, María; CUETO, Santiago y FORT, Ricardo (editores)

El Perú pendiente: ensayos para un desarrollo con bienestar. Lima: GRADE, 2022.

EDUCACIÓN, DERECHO A LA EDUCACIÓN, BRECHA DIGITAL, REFORMAS DE LA EDUCACIÓN, EDUCACIÓN SUPERIOR, MERCADO DE TRABAJO, VIOLENCIA CONTRA LA MUJER, GÉNERO, VIOLENCIA, NIÑOS, DESIGUALDAD SOCIAL, POBREZA, CIUDADES INTERMEDIAS, MINERÍA, PROTECCIÓN SOCIAL, INTERCULTURALIDAD, INNOVACIONES, COVID-19, POLÍTICAS PÚBLICAS, PERÚ

Índice

Pensando el desarrollo con bienestar 11

María Balarín

1. Antiguas y nuevas brechas educativas 21

Presentación 23

Santiago Cueto

A. *Anotaciones sobre el derecho a la educación en el Perú,* 27

hoy: la urgencia por la indignación

Santiago Cueto

B. *El uso de las tecnologías para la generación de* 47

*aprendizajes: desafíos para la formación inicial y en
servicio del profesorado*

Juan León y Claudia Sugimaru

C. *¿Cómo el Estado contribuye a la segregación escolar?* 69

*Una reflexión sobre las políticas de acceso y las decisiones
familiares en la educación básica*

Liliana Miranda y Clara Soto

7

2. Exclusión, vulnerabilidad y reformas 99

Presentación 101

Jorge Agüero

A. *La vulnerabilidad de los hogares rurales en tiempos de* 103

*COVID-19: en búsqueda de las lecciones clave para una
política de inclusión financiera*

Verónica Frisancho y Martín Valdivia

B. *Educación superior, políticas inclusivas y discriminación* 121

en el mercado laboral

Jorge Agüero

C. *Reformas institucionales en educación. El caso de los* 131

avances en la reforma de la universidad peruana (2018-2020)

Martín Benavides

<i>D. Los caminos de la exclusión: las transiciones hacia la vida adulta entre jóvenes urbanos vulnerables</i>	151
Lorena Alcázar y María Balarin	

3. Desigualdades de género y violencia 175

<i>Presentación</i>	177
Wilson Hernández y Alan Sánchez	

<i>A. Trayectorias educativas a lo largo del ciclo de vida: el rol de la pobreza, el área de residencia y las brechas de género</i>	179
Alan Sánchez	

<i>B. La importancia de mejorar la oferta de cuidado diurno en un Perú pospandémico</i>	203
Lorena Alcázar y Sonia Laszlo	

<i>C. Una mirada crítica a las políticas públicas en materia de violencia de género contra las mujeres</i>	237
Wilson Hernández	

<i>D. Avances y desafíos en la prevención de la violencia contra los niños, niñas y adolescentes en el hogar: una deuda al Bicentenario</i>	261
Gabriela Guerrero y Vanessa Rojas	

4. Reformas pendientes para un nuevo modelo de desarrollo 283

<i>Presentación</i>	285
Ricardo Fort	

<i>A. Reorganizar el Perú: ciudades intermedias y desarrollo</i>	287
Álvaro Espinoza, Ricardo Fort y Mauricio Espinoza	

<i>B. Políticas de gobierno en territorios con extracción minera: cuestionamientos y oportunidades</i>	311
Gerardo Damonte	

<i>C. La protección social en el Perú: estado actual y cómo marchar hacia el acceso universal</i>	339
Miguel Jaramillo	

<i>D. Políticas públicas e interculturalidad en el Perú: ¿cómo avanzar en la agenda de la identificación étnica desde el Estado?</i> Néstor Valdivia	377
<i>E. Innovación en el sector público</i> Juana Kuramoto	401
Principales abreviaciones	419



Políticas públicas e interculturalidad en el Perú: ¿cómo avanzar en la agenda de la identificación étnica desde el Estado?



Néstor Valdivia

1. Interculturalidad, estadísticas étnicas y Censo 2017

La inclusión de la pregunta de autoidentificación étnica en el Censo 2017 constituyó un hito en el proceso de construcción multicultural del Estado peruano, cuyos inicios se remontan a la década de 1990, pero cuya consolidación se produjo sobre todo a partir del 2000. Sobre la base del desarrollo de una institucionalidad intercultural (Abanto, 2011; Balarin, 2012; Correa, 2011), durante las dos últimas décadas, el Estado tomó varias iniciativas de reconocimiento y atención a los derechos de las poblaciones indígena y afroperuana.

Los avances han sido diversos, pero se han ubicado sobre todo en el marco legal normativo. Además, si se toma en cuenta que hablamos de un periodo de dos décadas, concluiremos que se trata de una transformación paulatina, lenta y parcial. A este panorama se agregan los problemas de gestión derivados de la inestabilidad política y los cambios de los últimos años en el Ejecutivo.

Los principales logros del periodo 2000-2020, en el caso de la agenda indígena, fueron la creación de organismos públicos especializados en la atención de sus demandas y problemas –desde la CONAPA hasta la actual DGPI del MINCU, pasando por el INDEPA–, y también las normas de revalorización de las lenguas indígenas y el marco legal orientado al desarrollo de la EIB. De modo complementario, debe mencionarse la Ley de la Consulta como consecuencia de la implementación del Convenio 169 de OIT.

377

En el caso de la población afroperuana, destacan algunos gestos de reconocimiento de su aporte a la nación peruana –como el Perdón Histórico y el Mes de la Cultura Afroperuana–, la aprobación del PLANDEPA y la creación de la DAF en el MINCU.

De modo general, en los últimos años debe mencionarse la promulgación de normas orientadas a la lucha contra el racismo y la discriminación, así como el fortalecimiento de la agenda intercultural del Estado a partir de la promulgación, en el 2015, del D. S. 003-2015-MC, que estableció la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural.

En un contexto internacional signado por el multiculturalismo, el resurgimiento de movimientos étnicos y la vigencia de un conjunto de reivindicaciones propias de los grupos indígenas y afrodescendientes, la idea de registrar la identidad étnico-cultural de estas poblaciones en las estadísticas oficiales llegó al Perú hace menos de dos décadas. El propósito de esta agenda –impulsada por organismos multilaterales como la ONU, la OEA, la OIT, el BM, el BID y el CELADE como División de Población de la CEPAL– ha estado asociado al reconocimiento de la diversidad, la necesidad de visibilización de las poblaciones indígenas y afrodescendientes, y la voluntad de afirmar su propia identidad, pero también a la inclusión socioeconómica, que planteaba la necesidad de operacionalizar la identificación de esos grupos para implementar políticas públicas a su favor.

378

La inclusión de la variable étnica en el Perú se produce por primera vez en la ENAHO del 2000, con asesoría del BM, con un formato y unas categorías que básicamente se han mantenido hasta hoy. Dos años después –el 8 de julio del 2002– se promulgó la Ley 27778, que establecía la “incorporación de la medición del componente étnico en la ejecución de los Censos de población y vivienda”. Sin embargo, recién en el 2013 se conforma el CTIEE, con la coordinación técnica del INEI,¹ y se inicia el debate acerca de cómo incluir una pregunta de autoadscripción étnica con miras al Censo Nacional. En el 2017 se lleva a cabo el primer Censo Nacional que incorpora ese tipo de pregunta, lo cual reveló el retraso del Perú respecto de otros países de la región.²

1 Sobre el desarrollo de esta experiencia, en la que GRADE jugó un importante papel, véase http://www.grade.org.pe/upload/publicaciones/archivo/download/pubs/LIBROGRADE_DIALOGOS1.pdf, y https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1460/libro.pdf

2 Para brindar una idea general sobre los datos obtenidos en la pregunta de autoadscripción étnica del Censo 2017, se adjunta el anexo 1 (véase <http://www.grade.org.pe/publicaciones/el-peru-pendiente-ensayos-para-un-desarrollo-con-bienestar/>). Antes que una descripción exhaustiva de resultados, se ofrece una visión crítica de algunos temas que surgen a partir de un análisis preliminar.

La incorporación de la variable *etnicidad* en las encuestas y censos del Perú generó bases de datos valiosísimas para la investigación académica. Sobre esa data se desarrollaron nuevos enfoques conceptuales y metodológicos, que permitieron generar evidencia empírica de las denominadas “brechas étnicas” características de la sociedad peruana.

Al mismo tiempo, esta decisión –en apariencia puramente técnica– marcó una forma distinta de abordar la multiculturalidad en el Perú y el inicio de una nueva etapa en la implementación de las “políticas de nombramiento” del Estado peruano –vale decir, la categorización étnica, cultural y racial reconocida formalmente mediante los ejercicios censales oficiales–. Como ha ocurrido en otras sociedades, el conteo y la medición de la etnicidad a cargo del Estado peruano cumple una doble función política: el reconocimiento de derechos –identidad, lengua, cultura, etcétera–, y la identificación de los grupos étnicos para atenderlos mediante las políticas públicas –a través de programas sociales, acciones afirmativas o reconocimiento de derechos como la consulta previa, entre otros–.

El enfoque de las “estadísticas étnicas” fue parte de las propuestas del multiculturalismo propugnado desde los organismos internacionales. CELADE fue uno de los principales impulsores de dicha agenda en el ciclo de censos nacionales que los países de América Latina y el Caribe llevaron a cabo desde la década pasada, en el que el Perú se insertó tardíamente.

379

En ese sentido, se trata de una agenda nueva para el Estado peruano. Los avances de los últimos años han respondido a iniciativas, demandas y lógicas sectoriales e institucionales diferentes. Resulta evidente que esos avances se han producido de modo desordenado y desarticulado, mediante definiciones que responden a sectores, instrumentos metodológicos y fines estadísticos diversos. No siempre se ha logrado una unidad conceptual mínima en las definiciones usadas y las formas de operacionalización propuestas.³

Hasta la realización del Censo 2017,⁴ el Estado peruano había venido “midiendo” la etnicidad según formas o clasificaciones distintas. Por eso,

3 Más allá del trabajo desarrollado por el CTIEE, no se ha producido en el país un amplio debate –en el que estén involucrados los entes rectores estatales vinculados a la problemática– acerca de distintos aspectos conceptuales, técnicos y metodológicos de las denominadas “estadísticas étnicas” ni tampoco sobre el sentido de una estandarización de formatos e instrumentos técnicos, y menos aún sobre el uso de la “data étnica” para la construcción de políticas públicas.

4 Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas, equivale a Censo 2017.

la introducción de la pregunta censal de autoidentificación étnica puede brindar una oportunidad para pensar en cómo estandarizar esta variable en los registros del Estado, en los distintos sectores, y en los diferentes niveles e instancias de gobierno, o al menos en lograr una mayor coherencia conceptual y metodológica para articular bases de datos. Como se observa en el anexo 2 (véase <http://www.grade.org.pe/publicaciones/el-peru-pendiente-ensayos-para-un-desarrollo-con-bienestar/>), durante las últimas dos décadas se han realizado ensayos parciales para incorporar preguntas de identificación étnica con algunas variantes particulares. Tal es el caso de las ENDES del 2007 y 2008, en cuyos cuestionarios se incluyó una pregunta de autoidentificación étnica, pero de opciones múltiples (simultáneas), así como algunas preguntas referidas a marcadores de lengua y de vestimenta (Valdivia, 2007).

Excepto ese tipo de encuestas en las que se realizaron algunas “innovaciones” en el marco de proyectos específicos de colaboración con investigaciones académicas, en general, el INEI ha seguido el enfoque predominante tanto para el Censo Nacional como para otras encuestas sectoriales del Estado peruano: aplicar el patrón de la autoidentificación étnica como criterio de representación (INEI 2018c).

380 Como se deduce de la lectura del anexo 2 (véase <http://www.grade.org.pe/publicaciones/el-peru-pendiente-ensayos-para-un-desarrollo-con-bienestar/>), las distintas fuentes de etnicidad usadas por el Estado peruano revelan una disparidad de enfoques y formas de medición. Surge, así, la interrogante acerca de si es o no necesario evaluar –y debatir tanto en el ámbito académico como en el de política pública– las definiciones conceptuales y los criterios metodológicos que permitan estandarizar las categorías y mediciones.

Se esperaba, entonces, que la realización del Censo 2017 –en el que se “validaba” la pregunta de autoidentificación– implicara el establecimiento de un marco de estandarización conceptual y metodológica cuya evaluación está pendiente. Pero, en general, el periodo posterior al Censo estuvo marcado por la desactivación del CTIEE, la ausencia de información y la inactividad de los principales actores que habían contribuido a preparar el Censo.

Esta sensación de agenda inconclusa parece predominar entre los actores que formaron parte del proceso preparatorio del Censo 2017. Como señala la representante de una de las organizaciones indígenas que participaron en el CTIEE: “Desde el Censo 2017, se esperaba una

progresiva y sostenida inclusión de la variable étnica. El Censo en sí mismo presentó la oportunidad para que el Estado generara el debate sobre su necesidad ante los cuestionamientos sobre su utilidad. Posteriormente al Censo, el tema no fue abordado públicamente” (entrevista a Tarcila Rivera, Chirapaq).

2. La incorporación de la variable étnica en los registros administrativos del Estado: avances y limitaciones de una agenda en desarrollo

En el 2015, mediante el D. S. 003-2015-MC, se aprobó la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural que comprendió cuatro ejes: fortalecimiento de la capacidad de gestión intercultural del Estado peruano, reconocimiento positivo de la diversidad cultural y lingüística,



Néstor Valdivia

Néstor ha trabajado en proyectos de desarrollo e investigación sobre la problemática de la pequeña empresa. Además, ha llevado a cabo estudios sobre educación técnica, formación profesional y capacitación laboral. Sus investigaciones actuales se enfocan en la gestión del sistema educativo en el contexto de la descentralización política y en la problemática de la discriminación hacia la población indígena y afrodescendiente en nuestro país, así como su exclusión. Ha explorado este tema desde la perspectiva de los procesos de interculturalidad y la construcción de las identidades étnicas en el Perú, incluyendo el análisis de su registro estadístico. Es investigador asociado de GRADE en las áreas de Pobreza y Equidad; Educación y Aprendizajes; Empleo, Productividad e Innovación y, finalmente, Etnicidad, Género, Ciudadanía y Derechos.

Néstor realizó estudios de doctorado en Sociología en El Colegio de México y cuenta con una licenciatura en Sociología por la PUCP.

eliminación de la discriminación étnico-racial, e inclusión social de los pueblos indígenas y la población afroperuana.⁵

Asimismo, la Política Nacional de Cultura al 2030, aprobada mediante el D. S. 009-2020-MC, establece como lineamiento específico de su Objetivo Prioritario 1 la necesidad de desarrollar estrategias para incorporar la pertinencia cultural en los servicios que brinda el Estado.

Con estos antecedentes normativos, en mayo del 2020 se expidió el D. S. 005-2020-MC, que aprueba los *Lineamientos para la incorporación de la variable étnica en los registros administrativos de las entidades públicas, en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el COVID-19*. Esta norma señala que el MINCU es el ente rector encargado del seguimiento y monitoreo de la incorporación de esa variable, con la finalidad de asegurar la calidad de los datos remitidos sobre la base de “la correcta codificación de las categorías de respuesta de la misma y el análisis de consistencia de la información producida” (numeral 7.4).

382

Esta norma se expide como un complemento de los *Lineamientos técnicos para garantizar la pertinencia y adecuación cultural en la atención de los pueblos indígenas u originarios, en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el COVID-19*, aprobados por el D. S. 004-2020-MC en la misma fecha. Tiene carácter de obligatorio cumplimiento para todas las entidades públicas, de los tres niveles de gobierno, en cuyos territorios se ubiquen pueblos originarios e indígenas que requieren “atención indispensable y urgente” en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno.

El D. S. 005-2020-MC constituirá el primer paso para la puesta en marcha de la agenda pendiente de las estadísticas étnicas. Al igual que el D. S. 004-2020-MC, está dirigido a las entidades públicas de los tres niveles de gobierno “que brindan servicios y realizan acciones para la protección y atención de los pueblos indígenas u originarios, en el marco de la Emergencia Sanitaria declarada por el COVID-19”. La norma establece que el MINCU, en el marco de sus competencias, es responsable de “difundir, brindar asistencia, realizar seguimiento y monitoreo” de la implementación de los lineamientos para la adecuación del registro administrativo, la identificación del registro administrativo para incorporar la variable étnica y la incorporación de preguntas de pertenencia étnica.

5 Tomando como referencia la Política Nacional de Cultura, el VMI del MINCU viene preparando una norma que reemplazará a este decreto, con el propósito de implementar la política intercultural con instrumentos efectivos de gestión –metas e indicadores más claros–. A partir de su promulgación se planteará una nueva estrategia para transversalizar el enfoque intercultural.

Los lineamientos contienen algunos anexos en los que se incluye una propuesta de preguntas opcionales sobre pertenencia étnica y lengua materna de la población, además de una lista de los pueblos indígenas u originarios y sus lenguas. La propuesta sobre pertenencia étnica incluye tres opciones o alternativas de preguntas.⁶ Una de ellas es idéntica a la pregunta 25 del Censo, y las otras dos presentan variaciones tanto en su formulación o fraseo de entrada –por ejemplo, en una se dice “De acuerdo a sus prácticas cotidianas y formas de vida, usted se sentiría parte de:”– como en las opciones de respuesta –en una se incluye la categoría “pueblo indígena u originario andino”, y en otra se dejan opciones referidas a indígenas y afroperuanos, además de “otro grupo étnico”–. Un esquema similar se usa en la pregunta sobre lengua materna, en la que se ofrecen tres alternativas de preguntas.

El D.S. 005-2020-MINCU está sustentado en un enfoque de priorización de la población indígena. Si bien se establece el uso de la variable étnica –que incluye otras categorías no indígenas–, en sus “considerandos” la norma hace referencia explícita al D. L. 1489 e incluso al Convenio 169 de la OIT.⁷

Lo que explica esta diferenciación prioritaria es que el Decreto Supremo 005-2020-MINCU se expidió, precisamente, en el marco del D. L. 1489 sobre pueblos indígenas, el cual fijó como línea estratégica que las entidades públicas brindaran servicios y desarrollaran acciones con pertinencia y adecuación cultural. Para ello, buscaba establecer “acciones para la protección de los pueblos indígenas u originarios en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el COVID-19”.⁸

En gran medida, se trató de una respuesta política del Gobierno de Martín Vizcarra en un contexto marcado por cuestionamientos crecientes de parte de las organizaciones indígenas⁹ –recogidos tardíamente por algunos medios de comunicación nacionales y limeños– durante los primeros meses de la emergencia sanitaria (entrevista a Margarita

-
- 6 Esta decisión de la DGCI buscaba flexibilizar y dar mayor alcance a la incorporación de la variable étnica en el registro administrativo (entrevista a Daniela López, especialista DGCI).
 - 7 Algunas organizaciones indígenas, como Chirapaq, interpretaron que la aplicación del D. S. 005-2020-MC, tal cual estaba redactado, devendría en un criterio de priorización de las zonas rurales, lo cual les parecía un sesgo que debía evitarse (entrevista a Newton Mori, Chirapaq). Chirapaq reconoce, en ese sentido, que esta orientación pudo haber perjudicado indirectamente también a los/as afroperuanos/as, mayoritariamente asentados en zonas urbanas.
 - 8 Véase <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-establece-acciones-para-la-proteccion-decreto-legislativo-n-1489-1866212-1/>
 - 9 Véase <https://es.mongabay.com/2020/05/peru-pueblos-indigenas-covid-19/>; <http://www.orpio.org.pe/?p=1865>; <https://www.culturalsurvival.org/news/abandonados-por-el-gobierno-los-pueblos-indigenas-del-peru-lideran-una-poderosa-respuesta>

Huamán, directora de DGCI). Estas demandas, finalmente, tuvieron eco en la Defensoría del Pueblo, que emitió un informe defensorial orientado a evaluar las medidas del Estado para la atención de la salud de los pueblos indígenas frente a la pandemia del COVID-19.¹⁰

Según Susana Matute, directora de la DAF, la no inclusión del pueblo afroperuano como población prioritaria en el D. S. 005-2020-MINCU respondió a una decisión interna basada en consideraciones técnicas y legales. Desde el VMI se argumentaba que el marco normativo actual no permite dar a la población afroperuana un “tratamiento diferenciado”, y mucho menos considerarla como “grupo vulnerable”. Por lo demás, como se ha señalado, el D. L. 1489, que servía de fundamento a esa norma, está referido específicamente a los pueblos indígenas.

Resulta curioso que en una pandemia como esta, en la que tempranamente se vincularon los casos de afectación grave con la preexistencia de enfermedades como la diabetes y la presión alta,¹¹ la población afroperuana no haya contado con un tratamiento particular. Se sabe que una de las líneas de investigación sustentada en recurrentes indicios apunta a ubicar un perfil epidemiológico de un importante grupo de esa población con esas características.¹²

384

Se podrá decir que aún no existe suficiente evidencia científica –basada en investigaciones médicas– sobre esta característica de la población afroperuana, pero también debe tenerse en cuenta que el *Estudio especializado sobre población afroperuana* del MINCU identificó como enfermedades frecuentes en esta población problemas relacionados con hipertensión arterial, colesterol, diabetes y afecciones cardiacas (MINCU, 2014). Además, se podría argumentar que si no se genera estadística basada en la identificación étnica de esas personas, no se podrán dar respuestas adecuadas a esas dudas (entrevista a Rocío Muñoz, directora de Transversalización de Género del MIMP).

En opinión de Alicia Quevedo, especialista en gestión territorial de la DAF, “La reticencia de sectores y actores del Estado respecto del desarrollo de políticas públicas hacia el pueblo afroperuano también se refleja

10 Véase <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/12/Informe-de-adjunt%C3%ADa-N%C2%B0002-2020-DP-AMASPPI-PPI-Evaluaci%C3%B3n-de-las-medidas-para-la-atenci%C3%B3n-de-la-salud-de-los-pueblos-ind%C3%ADgenas-en-el-Per%C3%BA-frente-al-COVID-19.pdf>

11 Véase https://www.who.int/es/health-topics/coronavirus#tab=tab_1

12 Véase https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1734/cap01.pdf

internamente en el sector [...] en acciones como la no priorización del pueblo afroperuano en el Decreto Supremo 005 del 2020 del MINCUL”.

Esta posición parece ser congruente con la versión de la directora de la DGCI, quien señala que en el mismo ente ministerial no había acuerdo sobre la necesidad de incluir en la citada norma a los afrodescendientes. El motivo principal era que si bien existen “evidencias generales” sobre la situación de exclusión y racismo que afecta a esta población, no se encuentran indicadores específicos ni suficiente evidencia empírica –sustentada en estudios y en data tanto cuantitativa como cualitativa– sobre su situación de vulnerabilidad y su condición de pobreza. La discusión no solo se produjo al interior del MINCU, sino entre este ministerio y otros sectores que cuestionaban incluir a esos grupos como parte de la acción prioritaria.

Como han declarado diversos especialistas, en el Perú la “otredad” se ha construido históricamente en función de la población indígena, cuyo “protagonismo” e importancia actual para el Estado se deriva de la estrecha vinculación entre, por una parte, sus derechos y demandas territoriales y, por la otra, la problemática económica de las industrias extractivas. La existencia de salvaguardas ambientales y sociales sustentadas en marcos internacionales –como el Convenio 169 de OIT– otorga a esta población una relevancia política particular.

385

Durante el 2021, la DGCI preparó un proyecto de D. S. del VMI orientado a normar la implementación de la variable étnica más allá de la emergencia sanitaria. Estos esfuerzos se vieron plasmados en la reciente promulgación del D. S. 010-2021-MC del 17 de junio del 2021. En cierto sentido, esta norma representa una suerte de avance cualitativo respecto del D. S. 005-2020-MC anteriormente descrito, que, en sí, tuvo como destinatario principal a los pueblos indígenas. El objetivo del nuevo D. S. es “establecer lineamientos para coadyuvar a la generación de servicios con pertinencia cultural a través de la incorporación de la variable étnica en la caracterización de la población que accede a los servicios en las entidades públicas”. Define, de ese modo, una orientación que no prioriza específicamente a los pueblos indígenas, sino que se refiere de modo general a la diversidad étnico-cultural del país, incluyendo al pueblo afroperuano.

La DGCI y la inclusión de la variable étnica en los registros administrativos del Estado

En el anexo 3 (véase <http://www.grade.org.pe/publicaciones/el-peru-pendiente-ensayos-para-un-desarrollo-con-bienestar/>) se realiza un breve

recuento de los avances en la incorporación de la variable en los registros administrativos del Estado. Como se deduce de ese análisis, desde que se empezó a impulsar el debate sobre las “estadísticas étnicas”, previamente a la realización del Censo 2017, se presentaron algunas iniciativas sectoriales importantes, pero aisladas, que revelaban la falta de un marco normativo capaz de generar políticas locales, regionales y nacionales coherentes y de mayor alcance.

En ese contexto, el D.S. 005-2020-MINCU brindó la base legal inicial para que este ministerio pudiera ejercer, con mayor decisión y claridad, su rectoría en el proceso de incorporación de la variable étnica en los registros administrativos del Estado.

Desde que se realizó el Censo 2017, la instancia estatal que mayor actividad ha tenido en relación con la agenda de la variable étnica ha sido el MINCU, y específicamente la DGCI como órgano de línea encargado de impulsarla. Entre las acciones más importantes de esta dirección está la capacitación brindada a personal de los organismos públicos de distintos niveles, desde mandos medios, técnicos y operadores del servicio. Según los datos proporcionados por Daniela López (DGCI), esta labor de asesoría y capacitación ha abarcado a 23 instituciones y más de 1000 servidores públicos.

386

Actualmente, la DGCI viene trabajando en la elaboración de guías y manuales, entre otros materiales, con la finalidad de fijar rutas y orientaciones específicas sobre cómo avanzar en la implementación del enfoque intercultural en cada organismo del Estado. En ese marco, la DGCI ha desarrollado dos ediciones de un curso virtual. El último, ofrecido en marzo del 2021, ha llegado a más de 100 entidades y 5500 servidores públicos de los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local.

La DGCI ha brindado asistencia técnica “a solicitud” de cada organismo o gobierno regional o local, pero también por iniciativa del VMI. De ese modo, se ha llegado a más de 40 entidades con una metodología que busca enseñar en qué consiste la introducción de la variable étnica.

Algunos organismos del Estado han avanzado “por su cuenta”, sin recurrir a la asistencia del VMI. Tal es el caso del Poder Judicial de la región Puno, que ha decidido incorporar la variable de autoidentificación étnica en sus registros porque le interesa conciliar los enfoques de la “justicia indígena” con la “justicia occidental”.

Como se ha señalado, el más reciente avance normativo sobre la materia ha sido el D. S. 010-2021-MC, promulgado el 17 de junio del 2021, en el cual el MINCU fija los *Lineamientos para la generación de servicios con pertinencia cultural a través de la incorporación de la variable étnica en entidades públicas*. La norma parte por reconocer la necesidad de que los servicios del Estado se adapten a las características y necesidades de los grupos étnicos en general.

El D. S. 010-2021-MC señala que las “entidades públicas” deben desarrollar los mecanismos progresivos para la implementación de los lineamientos. El MINCU, como ente rector, es responsable de brindarles la asistencia técnica necesaria, así como de seguir, monitorear, evaluar y difundir la implementación de esos lineamientos.

La norma establece que la implementación de los lineamientos se desarrollará en cinco etapas: (i) identificar la necesidad de adecuar el servicio; (ii) identificar la ficha de información en la que se incorporará la variable étnica; (iii) incorporar la variable étnica en la ficha de información y en la formulación de las preguntas; (iv) seguir, monitorear y difundir la información recogida luego de haber incorporado la variable étnica; y (v) evaluar la implementación de los lineamientos para incorporar la variable étnica.

El MINCU recibe las bases de datos remitidas por los organismos del Estado, las consolida y las incorpora en sus sistemas de información, con la finalidad de analizar y establecer las “brechas de acceso a los servicios básicos” de los diferentes grupos étnico-culturales. Los resultados de este análisis deberán ser difundidos con el fin de que sirvan de base para el diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas con pertinencia cultural.

Este proceso se inicia en los puntos de atención y acceso de la población a la que se le brinda el servicio. Para ello, las entidades deberán incorporar como mínimo una pregunta de pertenencia étnica (dirigida a personas de 12 años y más) y una pregunta de lengua materna (para personas de 3 años y más). Según el D. S. 010-2021-MC, para la elaboración de la pregunta específica de autoidentificación las entidades públicas “pueden tomar como referencia el modelo de preguntas establecido por el Ministerio de Cultura” que figura en el anexo de dicha norma. Además, en el proceso de sistematización de la data se abre la posibilidad de recurrir a otras categorías no incluidas en la propuesta del anexo de la norma.

El mencionado anexo ofrece tres propuestas de preguntas. La “alternativa A” corresponde al fraseo y las opciones de respuesta de la pregunta

25 del Censo Nacional del 2017: “Por sus costumbres o antepasados, usted se siente o considera”, “Quechua”, “Aimara”, “Indígena u originario de la Amazonía (especifique)”, “Pertenece o parte de otro pueblo indígena u originario (especifique)”, “Negro, moreno, zambo, mulato, afrodescendiente o parte del pueblo afroperuano”, “Blanco”, “Mestizo”, “Otro”¹³

La “alternativa B” tiene una formulación más directa que la del Censo 2017: “Pertenece o se siente parte de”. Entre las opciones de respuesta, solo incluye las categorías “étnicas” de “pueblos indígenas” y “pueblo afrodescendiente” –y junto con esta última, las distintas “variantes” etnoraciales–; se excluyen, de ese modo, las categorías “blanco” y “mestizo”. Queda abierta la especificación de las categorías étnicas, sin mencionar las de “quechua” y “aimara” ni “indígena u originario de la Amazonía”¹⁴

La “alternativa C” es muy similar a la anterior, con la diferencia de que esta vez sí se incorpora la categoría “un pueblo indígena u originario Amazónico” como distinta del pueblo indígena “andino”. Este es el único formato que usa esta última categoría.¹⁵

388 Como se deduce, los lineamientos del D. S. 010-2021-MC no establecen una indicación taxativa respecto del formato de pregunta que deben usar los organismo públicos. Esto abre un espacio de discrecionalidad que puede constituir un problema para la calidad del recojo de la información.

Las interrogantes que surgen son varias. En primer término, por qué no se usó la pregunta validada del Censo 2017; en segundo lugar, cómo se validaron las otras dos opciones de preguntas que no son las de este censo. Además, en todo caso, qué llevó a la necesidad de plantear otras formas de preguntas y alternativas de respuesta, y por qué se usaron esas categorías y no otras.

Por lo demás, tampoco se observa consistencia en la propuesta presentada por la propia DGCI. Las opciones de respuesta de la pregunta de autoadscripción étnica del anexo del D. S. 010-2021-MC difieren de las opciones presentadas en el anexo del D. S. 005-2020-MC en dos detalles importantes: la consideración de la categoría “No sabe/No responde” y la inclusión del fraseo “parte del pueblo afroperuano”¹⁶

13 Véase <http://transparencia.cultura.gob.pe/sites/default/files/transparencia/2021/06/decretos-supremos/ds010-2021-mc-anexo-publicaciondelperuano.pdf> Anexo 1, página 9.

14 *Ibidem.* Anexo 1, página 9.

15 *Ibidem.* Anexo 1, página 10.

16 La inclusión del término “pueblo afroperuano” formó parte de una reiterada demanda de las organizaciones afroperuanas durante las dos últimas décadas. Supone el reconocimiento,

Diversos estudios realizados en la región y en el país –incluyendo los que estuvieron a cargo del INEI en el marco del trabajo de la CTIEE– han demostrado la enorme “sensibilidad” de las distribuciones obtenidas para cada categoría étnica, a partir de las modificaciones de opciones de respuesta; por ejemplo, cuando se dejan de incluir categorías como “mestizo”, tema que ha generado intensos debates en países como Bolivia y también al interior de la CTIEE.

En general, si bien el D. S. 010-2021-MC puede representar un avance en la visibilización estadística de los grupos étnicos, tiene ante sí una tarea de implementación compleja. De lo anteriormente comentado, se deduce que existe un problema metodológico de estandarización al formular tanto la pregunta como las categorías étnico-culturales usadas como opciones de respuestas.

Por un lado, la propuesta ofrecida en el anexo de la norma abre la posibilidad de recurrir a otras opciones distintas de la pregunta 25 del Censo 2017. Se debe tener en cuenta que esta propuesta de autoidentificación étnica fue el resultado de más de cuatro años de trabajo y discusión en el marco del CTIEE, y su aprobación significó el cierre de una validación que tenía una doble dimensión técnica y política. En cualquier caso, pareciera que la flexibilidad planteada por el D. S. 010-2021-MC, más que responder a un intento de adaptación a la diversidad territorial de las identidades étnicas en el país, busca facilitar la tarea a los servidores públicos encargados de incluir la pregunta en los registros del servicio a su cargo, ofreciéndoles distintas alternativas de uso. Queda la duda sobre los criterios metodológicos aplicados en una problemática de complejas definiciones conceptuales y de difícil operacionalización para recoger de modo idóneo y adecuado la autoidentificación de los grupos étnico-culturales en nuestro país (Valdivia, 2011).

El desafío es aún mayor si se tiene en cuenta que el encargo hecho por el D. S. 010-2021-MC a las entidades públicas no solo reside en enviar la información una vez al año, sino en sistematizarla, lo cual implica, según la misma norma, una “gestión de la información obtenida como resultado de la incorporación de la variable étnica para su correcto registro, procesamiento y uso”. Se habla de la necesidad de una “correcta codificación de las categorías de respuesta de la variable étnica”, un “análisis de consistencia de la información producida” a fin de salvaguardar la “calidad de los datos remitidos” y al mismo tiempo mantener los criterios de confidencialidad (anexo del D. S. 010-2021-MC, p. 7).

por parte del MINCU –y del Estado peruano–, de una categoría de mayor rango “político”, con implicancias posteriores sobre el reconocimiento de derechos colectivos.

La asesoría y asistencia técnica del equipo del MINCU aparece, así, como una tarea de grandes dimensiones, no únicamente por la cantidad de organismos públicos que deberá atender, sino por las actividades de capacitación –incluyendo la entrega de guías y materiales metodológicos– necesarios para asegurar el manejo adecuado de un asunto de alta complejidad conceptual y técnica.

Problemas y desafíos para la gestión de la variable étnica

A partir del análisis de los procesos y la información conseguida, así como la proporcionada por los actores entrevistados, se mencionarán algunos problemas y desafíos que enfrentará la gestión de la variable en el Estado tanto en el nivel ministerial como en el de las entidades públicas.

El primer problema está relacionado con las condiciones generales en las cuales el Estado peruano ha abordado la operacionalización de la etnicidad. Como se analiza en el anexo 2, las distintas fuentes del Estado mencionadas revelan una disparidad de enfoques que habría que someter a una evaluación y discusión –tanto académica como de política pública–. En todo caso, la tesis que planteamos acá es que se trata de distintos niveles de registro de la identidad étnica que no siempre están articulados ni necesariamente guardan coherencia conceptual y empírica entre sí. Si bien no tiene por qué existir una correspondencia total, sí se esperaría que hubiera un vínculo entre esos niveles a partir de un solo enfoque.

390

Respecto a los registros administrativos y la medición en ese nivel, se observan varios problemas que deberán afrontarse en algún momento para hacer realidad la implementación del D. S. 010-2021-MC:

- Un problema recurrente es la falta de alineamiento normativo interno del Estado. Las áreas técnicas de los organismos públicos señalan que no cuentan con una directiva que permita concretar los requerimientos del VMI del MINCU. A modo de ejemplo, se puede mencionar el caso de una área técnica del Programa Juntos: para la implementación de la pregunta de identificación étnica no basta el acuerdo con las unidades territoriales, sino que se necesita la directiva del más alto nivel del programa.
- Otro problema se vincula con la pregunta clave de “para qué”. Hay organismos que “lo entienden” mejor y otros que “se resisten”. Por ejemplo, en el MININTER consideran que la variable de autoidentificación étnica “es un tema racista” y “no tiene por qué” introducirse. En realidad, no entienden para qué sirve. La lógica que prima en muchos gestores públicos es la

priorización de la pobreza. Se trata de una suerte de “enfoque pro pobre” que se instaló en los años pasados con los programas sociales. Finalmente, la visión económica termina imponiéndose sobre el enfoque de derechos.

- Un problema adicional es el de los costos y el presupuesto disponible para implementar la política establecida. El D. S. 010-2021-MC establece que, por un lado, las entidades públicas están obligadas a informar al MINCU sobre los avances en la implementación progresiva de esa norma; pero, al mismo tiempo, señala que esto se hará “con cargo al presupuesto institucional de cada una de las entidades involucradas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público”. Como se sabe, las restricciones presupuestales del Estado probablemente llevan a las entidades a priorizar otros asuntos considerados más “urgentes” o “necesarios”, lo que retrasa el avance de esa agenda.
- El esfuerzo por lograr una transversalización intercultural en todo el Estado enfrenta el problema de que las acciones asociadas a una política pública generalmente dependen de las direcciones de cada ministerio en forma atomizada, inconexa y no integrada. Más aún, muchas veces se produce una competencia absurda aun dentro del mismo sector o ministerio. Y como cada unidad o dirección funciona a partir de un presupuesto dividido, termina generándose una dinámica de compartimentos estancos. Esta situación se complica en un esquema descentralizado, y la propia rectoría del MINCU se ve menguada por la complejidad de interactuar con un sector que, debido a la descentralización, trabaja con dos niveles diferentes, donde el regional puede tener mayor peso en términos de ejecución y decisiones operativas (entrevista a Walter Mendoza, UNFPA).¹⁷
- Por otro lado, el MINCU puede ofrecer lineamientos, pero hay un margen de acción o decisión de cada sector. Es el caso del MINSA, que sí “aceptó” asumir el proceso –de hecho, es un sector pionero en ese sentido–, pero solo incluyendo en sus registros la variable “pertenencia étnica” –“así la llaman ellos”–, no la variable referida a lengua materna. Sostiene la directora de la DGCI que ello quizás obedezca a cierta resistencia a modificar los términos del servicio: en este caso, eso permitiría ubicar los servicios en los que se requiere la presencia de traductores.
- Pareciera que, actualmente, el Estado peruano no estuviera “preparado” para asumir la implementación del D. S. 010-2021-MC. Uno de los

17 Una de las principales iniciativas sobre la agenda de las estadísticas étnicas posterior al Censo 2017 es la llevada a cabo por UNFPA. Véase el anexo 4 en <http://www.grade.org.pe/publicaciones/el-peru-pendiente-ensayos-para-un-desarrollo-con-bienestar/>.

principales motivos para ello es la débil difusión y el escaso debate sobre la autoidentificación étnica y el sentido de su incorporación en los registros administrativos del Estado. Como señala Walter Mendoza: “La agenda promovida por organismos internacionales forma parte de una suerte de ‘sostitución’ para la lógica estatal del Perú. Por lo que finalmente ‘no hay una cabal apropiación nacional’ [de las fuerzas vivas y actores de la sociedad civil] del tema”. Se trata de un problema que involucra tanto al Estado como a la ciudadanía: por un lado, “las personas o usuarios del servicio público tienen dificultad para entender la pregunta”; y, por otro lado, “los servidores encargados no le dan importancia a la pregunta porque no entienden para qué sirve ni conocen la utilidad de esa información” (entrevista a Alicia Quevedo, especialista de la DAF).

La pregunta clave: para qué

Un tema crucial que no se ha tomado muy en cuenta es la pregunta de “para qué”. Vale decir, cuál es el propósito, la utilidad y el beneficio que supone contar con información estadística diferenciada por origen étnico cultural (Valdivia, 2011; Huber, 2019).

392

Pareciera que la segunda etapa de la agenda de las estadísticas étnicas fue parte de un consenso que –mirando el caso de otras experiencias en países vecinos– suponía “la necesidad” de su cumplimiento. Sin embargo, es preciso detenerse para hacerse la pregunta: ¿tiene sentido aplicar la variable étnica para todos los registros que maneja el Estado?

Este tema fue levantado por la directora de la DGCI, Margarita Huamán. Desde su punto de vista, se trata de priorizar en qué sectores, qué organismos y qué temas resulta relevante proceder con la tarea. Establecer este tipo de criterio podría, incluso, ayudar a priorizar esfuerzos y realizar un proceso más ordenado.

Lo que sí se ha evidenciado es que gran parte de los gestores públicos no tienen clara la “utilidad” y pertinencia de una pregunta de autoidentificación étnica –por qué se formula y se incluye en las encuestas oficiales, y para qué sirve–. Probablemente, este es uno de los principales factores de su reticencia para implementarla en su sector u organización.

En todo caso, el problema es que este desconocimiento se reproduce por la poca información procesada y la escasa difusión de los resultados de la data que, a la fecha, ha podido recoger no solo el MINCU, sino otros sectores e instituciones públicas. Por ejemplo, Newton Mori (Chirapaq) señala que, después de que se publicara el D. S. 005-2020-MINCU, su

organización quiso acceder a data derivada de la aplicación de la norma, pero no obtuvo respuesta.

Este problema se ve agravado por la escasa difusión de la data que se está generando, así como de los posibles análisis. Aunque debe reconocerse que el proceso es aún tan incipiente que parece prematuro que el Estado cuente con información sistematizada, sobre todo considerando la escasez de personal calificado capaz de elaborarla en plazos breves.

El análisis de la situación actual sugiere que el Estado peruano no tiene claro cómo concretar la “adecuación” de los servicios a las características y perfiles idiosincráticos de los grupos étnico-culturales en el país.¹⁸ El D.S. N° 010-2021-MC señala la necesidad de adaptar “todos los procesos del servicio a las características geográficas, ambientales, socioeconómicas, lingüísticas y culturales (prácticas, valores y creencias) de sus usuarios”, e incorporar “sus cosmovisiones y concepciones de desarrollo y bienestar, así como sus expectativas de servicio, de acuerdo a los estándares internacionales de derechos humanos”.¹⁹ Según fuentes del propio MINCU, el D. S. 010-2021-MC permitirá que los organismos estatales “registren la diversidad étnico-racial de la población usuaria de un servicio determinado”; dicha información permitirá “la formulación de mejores políticas e intervenciones estratégicas”, basadas en un enfoque intercultural “que responda a las necesidades de la población indígena y el pueblo afroperuano”.²⁰ Sin embargo, más allá de estas orientaciones generales, queda pendiente desarrollar políticas sectoriales sobre la base de experiencias concretas en el territorio.

393

-
- 18** El objetivo de incorporar el enfoque intercultural en la gestión y la prestación de los servicios brindados por las entidades del Estado implica tomar en cuenta “las características culturales particulares de los grupos de población a los se brinda atención” (D. S. 010-2021-MC). Esto supone adaptar “todos los procesos del servicio a las características geográficas, ambientales, socioeconómicas, lingüísticas y culturales (prácticas, valores y creencias) de sus usuarios”, e incorporar “sus cosmovisiones y concepciones de desarrollo y bienestar, así como sus expectativas de servicio, de acuerdo con los estándares internacionales de derechos humanos” (anexo del D. S. 010-2021-MC, definición de “Servicios con pertinencia cultural”, p. 4 <http://transparencia.cultura.gob.pe/sites/default/files/transparencia/2021/06/decretos-supremos/ds010-2021-mc-anexo-publicaciondelperuano.pdf>).
- 19** Anexo del D. S. 010-2021-MC, definición de “Servicios con pertinencia cultural”, <http://transparencia.cultura.gob.pe/sites/default/files/transparencia/2021/06/decretos-supremos/ds010-2021-mc-anexo-publicaciondelperuano.pdf>.
- 20** Véase <https://www.gob.pe/institucion/cultura/noticias/501061-casi-7-millones-de-ciudadanos-indigenas-y-afroperuanos-se-benefician-con-incorporacion-de-variable-etnica-en-servicios-de-entidades-publicas>. De acuerdo con esta fuente oficial, se estima que esta norma beneficiaría a casi 7 millones de “ciudadanos indígenas y afroperuanos”, quienes representan “más del 25% de la población nacional”.

En cierto sentido, el enfoque intercultural centrado en la autoidentificación fue el resultado de una agenda que, a principios de la década del 2000, llegó “desde fuera” y no logró ser “traducida” en políticas públicas. A la fecha, no parece haber quedado claro si la fuente principal que permitirá adecuar las políticas según un enfoque territorial y al mismo tiempo intercultural es la data de la autoidentificación étnica del Censo 2017 o si estas se basarán principalmente en la data que se generará mediante el acceso a los servicios por parte de la población y los grupos étnicos del país. Esta última ruta tiene mucho sentido si se concibe el diseño de políticas públicas con pertinencia cultural con un enfoque territorial, en la medida en que así se garantizaría conocer con mayor precisión el perfil étnico-cultural de los usuarios del servicio en cada contexto territorial: urbano/rural, provincial/distrital e incluso de menor escala.

No obstante, algunos funcionarios sostienen que la data del Censo 2017 debería ser suficiente para identificar dichos perfiles y conocer las brechas en el “acceso a servicios”. En opinión de Margarita Huamán, como la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas del MINCU está renovando el mapa de comunidades indígenas, ya no será necesario incluir la variable étnica en los registros administrativos, porque si se trata de una adaptación intercultural de los servicios, bastan los datos de autoidentificación étnica del Censo Nacional.

394

La pregunta que surge es si el registro administrativo de autoidentificación étnico-cultural es la mejor herramienta para hacer realidad la “pertinencia cultural” de un servicio público en todos los casos y en todas las circunstancias de contexto y territorio. Una adecuada caracterización territorial étnico-cultural de la población de determinadas localidades podría ser una metodología útil para establecer el perfil étnico-cultural de los usuarios de dicho servicio. Si se analiza bien, hay servicios en los que esta regla puede aplicarse y otros en los que, probablemente, dichos perfiles deberían construirse a partir de la aplicación de una pregunta de autoidentificación étnica incorporada en los formatos administrativos de la entidad o el establecimiento público proveedor del servicio.

3. Algunas reflexiones finales

El avance en la agenda de las “estadísticas étnicas” en nuestro país ha sido lento; y sus alcances, limitados. A modo de hipótesis, podríamos sostener que entre las diversas razones que explican esta situación, ocho son particularmente relevantes:

- *La debilidad de la institucionalidad intercultural del Estado.* En cierto sentido, en sus inicios, la agenda del multiculturalismo –y en particular la de las estadísticas étnicas– fue producto de una dinámica proveniente de los organismos multilaterales e internacionales. La construcción posterior de una institucionalidad intercultural se ha sostenido en una alianza precaria entre estos sectores “externos”, las organizaciones étnicas locales, la tecnocracia estatal reformista y la academia. En este contexto, el más alto nivel del Ejecutivo no siempre ha mostrado la voluntad política indispensable para impulsar dicha agenda. Esto ha generado que el MINCU enfrente serias limitaciones para ejercer la debida rectoría sobre los asuntos concernientes a la agenda multicultural y de derechos de las poblaciones étnicas.

- *La debilidad de la sociedad civil que representa a los grupos étnicos.* Lo particular de la situación peruana es que no solo el MINCU –como ente rector– aparece debilitado frente a otros poderes e instancias del Ejecutivo –como el MEF o el MINEM–, sino que las organizaciones indígenas y afroperuanas tampoco han contado con la suficiente capacidad de incidencia frente al Estado como para promover un significativo avance de esa agenda.

- *La forma de construcción de las identidades étnicas en el Perú, que conlleva una “resistencia” a la identificación étnica y el predominio de identidades étnicas “débiles”;* tesis que ha sido desarrollada en Valdivia (2011). Esto se explica en parte por la vigencia del discurso del mestizaje, pero también porque el ejercicio mismo de autoidentificación étnica es ajeno a la lógica cotidiana que sustenta los vínculos sociales y la acción colectiva de un gran porcentaje de peruanos/as. A pesar del racismo imperante en nuestra sociedad, o quizás precisamente en virtud de este, en palabras de Alicia Quevedo (DAF), la identificación étnica no es considerada una “prioridad” o su abordaje es percibido como algo “problemático”. Mientras mayor sea la negación del racismo, menos se reconocerá la “necesidad” de establecer políticas, servicios y metas diferenciados por grupos étnico-raciales.

- *El hecho de que, durante la etapa de preparación del Censo 2017 –los cuatro años que estuvo vigente el CTIEE–, el debate sobre cómo formular*

la pregunta de autoidentificación y las categorías étnicas no haya alcanzado la suficiente cobertura “pública”. Por motivos relacionados con la limitación de recursos del INEI, las complicaciones en la preparación del Censo y la vastedad de la tarea, no se logró establecer un debate abierto de escala nacional. De hecho, el esfuerzo de las organizaciones indígenas y afroperuanas no fue suficiente. Lo que debió haber sido un proceso de discusión abierta, que involucrara al conjunto de la ciudadanía, terminó convertido en un asunto de tecnócratas, líderes étnicos y académicos.

• *La constatación de que la autoidentificación étnica, como principio generador de derechos en la sociedad peruana, no ha alcanzado la suficiente relevancia y legitimidad, situación que se mantiene aun después del Censo 2017.* Esto se vincula con la complejidad conceptual y política de lo étnico y de la identificación de “lo indígena” y “lo afrodescendiente” en el Perú, y la aún más compleja tarea de operacionalizarlo en el formato de preguntas cerradas de encuestas. Si bien la construcción de estas categorizaciones forma parte de una definición política –y un posicionamiento de los grupos étnicos frente al Estado–, la dimensión conceptual constituye materia de una discusión académica. Pese al aporte y el notable esfuerzo realizado desde la CTIEE, es legítimo preguntarse si la discusión, tanto política como académica, ha sido lo suficientemente amplia y sostenida. Los cuestionamientos y debates posteriores a la realización del Censo 2017 sugerirían que hacía falta continuar la revisión y el debate público de las categorías de autoidentificación étnica. Y los resultados preliminares acerca de cómo se ha manejado la variable en el nivel administrativo estatal muestran la urgencia de abrir el debate, multiplicar los esfuerzos de capacitación sobre el tema e incrementar las formas de difundir tanto la pregunta de autoidentificación como su utilidad y sus resultados.

• *El arraigo precario y limitado del enfoque intercultural en distintas instancias del Estado, así como la vigencia del discurso del “mestizaje”,* no solo en la sociedad y entre los ciudadanos “de a pie”, sino al interior de la propia burocracia estatal en todos sus niveles –desde los funcionarios de los diferentes ministerios encargados de diseñar las políticas públicas hasta los servidores “de ventanilla” cuya tarea es proveer el servicio–. Algunos sectores del Estado peruano –ubicados en distintos niveles e instancias de decisión– no solo se resisten a reconocer y aceptar las diferencias y singularidades identitarias, sino que las consideran una amenaza para la integración y unidad nacional. Esto hace más complejo y difícil avanzar en la agenda que plantea la incorporación de la variable étnica en los registros administrativos de las entidades del Estado.

- *Esta dificultad es aún mayor para el caso de los/as afroperuanos/as, quienes resultan “invisibilizados” al no ser percibidos como un grupo cultural en sí mismo ni ser considerados –según la lógica estatal predominante en las últimas décadas– como parte de los estratos más pobres de la sociedad. Por lo tanto, no son concebidos como un grupo excluido merecedor de una atención particular por parte del Estado, al menos en el mismo nivel que los pueblos indígenas. Un análisis de cómo se formulan las políticas y las normas en el Estado, y cómo se desarrollan los debates internos en el sector público al momento de decidir las prioridades en la atención política y la asignación de recursos, permite sostener la existencia de “rezagos” de cierto sesgo “pro indígena” en el enfoque del multiculturalismo en ese ámbito.*

- *En cierto sentido, se puede afirmar que, en el Estado peruano, la etnicidad sigue estando asociada a la condición e identidad indígena, y no a la afrodescendiente. Adicionalmente, las políticas neoliberales expresadas en la política económica y las políticas sociales de las últimas décadas parecen haber instalado en el Estado la idea de que el criterio básico para priorizar debe ser el grado de pobreza. Incluso tomando en cuenta criterios de interculturalidad, la política social no ha dejado de ser concebida en la práctica como una política pro pobre. Esto revela que, en el Perú, las priorizaciones de las políticas públicas todavía están regidas por la lógica asistencial inclusiva surgida en la década de 1990 –cuyo paradigma de gestión fue FONCODES– y perfeccionada en las dos décadas pasadas, en particular durante el Gobierno de Ollanta Humala y la consolidación de los denominados “programas sociales” (centralizados en el MIDIS, creado para ese fin). Para el Estado peruano –y la tecnocracia que lo dirige– la población afroperuana no forma parte de los sectores marginados, excluidos y pobres del país. En suma, sería necesario promover, al interior del Estado, un cambio de enfoque basado en una lógica de derechos. Desde esta perspectiva, por ejemplo, se justificaría un tratamiento diferenciado de la población afrodescendiente por la exclusión histórica sufrida y la discriminación racial de la que es actualmente objeto, de la cual existe sólida evidencia académica generada durante los últimos años. ●*

Referencias bibliográficas

Abanto, A. (2011). La institucionalidad indígena en el Perú. *Argumentos*, 5(3).

Balarin, M. (2012). *El Estado y el desarrollo de la institucionalidad intercultural en el Perú*. GRADE. <http://www.grade.org.pe/indicadores/docs/Balarin-final.pdf>

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>

Correa, N. (2011). *Interculturalidad y políticas públicas: una agenda al 2016*. CIES y PUCP <http://cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/interculturalidaddocumento.pdf>

398 Correa, N. (s. f.). *La interculturalidad crítica como política de reconocimiento. Aspectos teóricos y prácticos*. PUCP.

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

INEI (2018c). *Autoidentificación étnica: población indígena y afroperuana. Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas*.

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.

MINCU (2014). *Estudio especializado sobre población afroperuana*.

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.

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>

Valdivia, M. (2007). *Etnicidad, antecedentes lingüísticos, y la salud materno infantil en el Perú*. Documento de Trabajo. INEI y CIDE.

Valdivia, N., Benavides, M. y Torero, M. (2007). Exclusión, identidad étnica y políticas de inclusión social en el Perú: el caso de la población indígena y la población afrodescendiente. En GRADE, *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú* (pp. 603-655). GRADE.