

Revista Andina de Estudios Políticos

ISSN: 2221-4135

<http://www.iepa.org.pe/raep>

ALZA, Carlos & ZAMBRANO, Gustavo. (2015). Análisis de los factores que afectaron la reforma de la institucionalidad indígena en el Perú (2000-2011). *Revista Andina de Estudios Políticos*, Vol. V, N° 1, pp. 86-112.

Artículo Publicado por: Instituto de Estudios Políticos Andinos – IEPA

www.iepa.org.pe

Todos los Derechos Reservados

El presente producto está licenciado por Creative Commons. El Instituto de Estudios Políticos Andinos se reserva el derecho de publicación de los artículos. Cada uno de los artículos es publicado con los permisos correspondientes de los autores. La Revista Andina de Estudios Políticos es una revista publicada bajo la plataforma OJS que garantiza la distribución del presente artículo de manera libre y gratuita.

ANÁLISIS DE LOS FACTORES QUE AFECTARON LA REFORMA DE LA INSTITUCIONALIDAD INDÍGENA EN EL PERÚ (2000-2011)

ANALYSIS OF THE FACTORS WHICH AFFECTED THE INDIAN INSTITUTIONAL REFORM IN PERU (2000-2011)

ALZA, Carlos
ZAMBRANO, Gustavo
Pontificia Universidad Católica del Perú - PUCP

Resumen

Este artículo analiza el proceso de agendación de los cambios en el cuerpo de políticas indígenas en la estructura del gobierno peruano entre el 2000 y el 2010. Esta investigación se centra en el análisis de las transformaciones de la estructura institucional que se ocupa de la población indígena, al igual que los factores que explican tales cambios organizacionales en el gobierno a través del tiempo. Los autores aplicaron la metodología de estudio de caso de Michael Barseley y Juan Carlos Cortazar a fin de lograr un acercamiento al proceso de toma de decisiones para éste cambio institucional. Este artículo reconstruye dicho proceso de cambio bajo las perspectivas históricas y politológicas haciendo uso de metodología cualitativa la cual envuelve etnografía, entrevistas a profundidad, la revisión de documentos primarios y fuentes periodísticas. Como resultado de la investigación se concluye que las coyunturas políticas específicas son capaces de abrir ventanas de oportunidad, las cuales permiten la discusión de temas concernientes a las poblaciones indígenas; además, en dicho proceso, el rol jugado por empresarios políticos es relevante para el cambio institucional. Se encontró que dependiendo de la coyuntura su participación puede fortalecer o debilitar a la institución; finalmente, este artículo demuestra que la racionalidad económica, la cual caracteriza al modelo económico peruano, tiende a debilitar a las instituciones que se ocupan de la población indígena. En resumen, el artículo enfatiza la relevancia del estudio de la institucionalidad estatal no solo de sus estructuras formales, sino también en los procesos, la ejecución y los cambios que tienen lugar en la formulación de una política pública.

Palabras clave: Agendación. Pueblos indígenas. Cambio institucional. Coyunturas críticas. Emprendedores de políticas.

Abstract

This article analyses the agenda-setting process of the indigenous public bodies' changes in the Peruvian government structure between 2000 and 2010. This research focuses on the analysis of the transformations of the institutional structure that deal with the indigenous people, as well as the factors that explain such governmental organizational changes through time. The authors employed Michael Barzelay and Juan Carlos Cortazar's case study methodology to approach to the process of decision making for the institutional change. Using a qualitative methodology which involves ethnography, in-depth interviews, the review of primary documents and media, this article rebuild the process in a historical and political science perspectives. The research concludes that specific political junctures are capable of opening windows of opportunity that enables the discussion of indigenous issues; also, in this process, the role played by political entrepreneurs is relevant for the institutional change. It was found that, depending on the juncture, their participation can make the

institution stronger or weaker; finally, the article demonstrates that the economic rationality that characterizes the Peruvian economic model tend to lead to the institutional weakness with competence in indigenous issues. In summary, the article empathizes the relevance of studying the stately institution not only from its formal structures or content, but on its processes, execution and changes taking place in the formulation of a public policy.

Keywords: Agenda-setting. Indigenous people. Institutional change. Critical junctures. Policy entrepreneur.

Carlos Alza Barco: Tesista del doctorado en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú y Magíster en Regulación por la London School of Economics and Political Science. Es docente de la especialidad de Ciencia Política del Departamento Académico de Ciencias Sociales y Coordinador del Grupo de Investigación en Políticas Públicas y Gestión Pública de la PUCP. Fue Defensor Adjunto para los Servicios Públicos y el Medio Ambiente de la Defensoría del Pueblo. Actualmente es Director de Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP. Contacto: carlos.alza@pucp.edu.pe.

Gustavo Zambrano Chávez: Master of Arts en Applied Ethics por la Universidad de Linköping en Suecia, actualmente es alumno de la Diplomatura en Filosofía con la mención en Ética y Política por la Universidad Antonio Ruiz de Montoya en Lima. Es profesor miembro del Grupo de Investigación en Políticas Públicas y Gestión Pública, docente en la Facultad de Derecho y Profesor Investigador del Instituto de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú de la PUCP. Contacto: zambrano.ga@pucp.pe.

ANÁLISIS DE LOS FACTORES QUE AFECTARON LA REFORMA DE LA INSTITUCIONALIDAD INDÍGENA EN EL PERÚ (2000-2011)¹

Introducción

Desde la transformación a un régimen democrático en el año 2000, el Perú ha atravesado años de cambio y crecimiento, convirtiéndose en una de las economías de mayor proyección no sólo en comparación con otros países latinoamericanos, sino del mundo. En este proceso de reconstrucción de instituciones y normas, la temática de los pueblos indígenas en el Estado peruano se ha caracterizado por generar instituciones que no han adquirido la capacidad tangible de establecer la agenda indígena dentro de la agenda gubernamental.

Entre el año 2000 y el 2010 se sucedieron tres gobiernos, uno de transición democrática con Valentín Paniagua, el de Alejandro Toledo, y el segundo gobierno de Alan García. En este periodo ocurrieron al menos seis cambios significativos en la estructura institucional del Estado peruano en materia indígena:

- ❖ De ser una Secretaría Técnica adscrita al PROMUDEH pasó a ser fusionada a la CONAPA, comisión que se creó en la PCM con un liderazgo claro de la ex primera dama Eliane Karp.
- ❖ La CONAPA se convirtió en el INDEPA, organismo público descentralizado con rango ministerial, creado por ley, con autonomía presupuestal y presencia indígena en su directorio.
- ❖ El INDEPA fue fusionado con el MIMDES como parte de la reestructuración del aparato estatal, creándose en su lugar la Dirección General de Pueblos Originarios y Afroperuanos DGPOA. Esta dirección no tuvo los atributos que antes tenía el INDEPA.
- ❖ Luego de un intenso debate en el Congreso de la República, se restituyó el INDEPA, recobrando la mayor cantidad de sus atributos asignados por ley, con excepción de su autonomía. Se le adscribió al MIMDES.
- ❖ Como resultado de la reestructuración y con una opinión favorable de una Comisión de Reestructuración, el INDEPA pasa del MIMDES a la PCM y se le dio el rango de Organismo Técnico Especializado.
- ❖ El INDEPA, en el contexto de la discusión de la Ley de creación del Ministerio de Cultura, fue fusionado a esta nueva entidad, convirtiéndose en una Unidad Ejecutora en proceso de

¹ El presente artículo es una adaptación resumida del estudio de caso titulado “Pueblos indígenas y establecimiento de agenda: cambios en la estructura organizacional en el Estado Peruano (2000-2011)”, elaborado por los autores en el marco de la Beca CLACSO de Investigación que obtuvieron en el año 2013. Una versión extendida se publicará en la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

desaparición. El Viceministerio de Interculturalidad es el nuevo ente rector en materia de pueblos indígenas y órgano técnico para la consulta previa.

Durante este proceso, las entidades estatales en materia de pueblos indígenas no lograron concretar acciones ni obtener resultados de su gestión, dado que su tiempo de existencia fue corto, o se vieron inmersas en debates ajenos al tema y en cuestionamientos políticos. Esta presencia limitada de una autoridad estatal indígena, así como su debilitamiento permanente, se convirtieron luego en componentes determinantes para que la institucionalidad en esta materia no logre concretarse como parte estable de la estructura del Estado.

Los Estados deben encargarse de generen las condiciones que garanticen la continuidad de las culturas indígenas y sus formas de vida. Por ello, se espera que incorporen, en sus estructuras organizacionales y en la manera como toman decisiones, la visión del bien vivir que tienen los pueblos indígenas; o al menos conozcan cuáles son sus prioridades de desarrollo para respetarlas y armonizarlas con la visión de desarrollo de la cultura hegemónica. Lo anterior implica añadir un enfoque intercultural como parte del diseño de las políticas públicas, además de cumplir con una serie de exigencias normativas como los estándares de derecho internacional en cuestiones como territorios y propiedades sobre tierras indígenas. Entonces, el reto exige edificar niveles de institucionalidad en materia de pueblos indígenas como parte de la actuación estatal: construir no sólo políticas sino una gestión pública intercultural que soporte dichas políticas. Pero ¿de qué manera se logra instalar una temática (como la indígena) como parte de las políticas públicas? ¿Generar institucionalidad estatal en materia de pueblos indígenas representa un proceso lineal? o ¿existen diversos factores que facilitan e incluso dificultan su concreción y luego actuación?

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

El debilitamiento permanente de la entidad estatal en materia indígena constituye un elemento fundamental de análisis pues evidencia también la permanente lucha ideológica y la ocasión para que otros actores ingresen e intervengan en espacios poco institucionalizados. Nuestro interés radica en conocer a profundidad qué es lo que generó estos cambios; es decir, los factores detrás de decisiones

que fueron determinando el cambio en las sucesivas entidades estatales en materia de pueblos indígenas en el Perú.

Esta investigación, por tanto, comienza por reconocer que las estructuras institucionales para resolver problemas públicos a través de las políticas públicas cambian; es decir, se transforman y adquieren o pierden funciones, lógicas de operación y criterios sobre los que se toman decisiones. Esta parte del trabajo de investigación busca responder a la interrogante sobre *¿qué factores influyen en el establecimiento de la agenda del cambio en la institucionalidad del tema indígena en el Perú?*

Entenderemos por establecimiento de la agenda, el proceso por el cual se estructura un problema social como problema público; vale decir, reconocido como relevante para la persona y la comunidad, de necesaria intervención del Estado, en tanto poder institucionalizado; así como la búsqueda de diversas alternativas de solución para dichos problemas, entre las cuales alguna resulta favorecida y tendrá el camino abierto para el diseño de estrategias y políticas (Alza Barco, 2014). En el proceso de establecimiento de agenda, el Estado adopta como propio un problema y decide intervenir, o no intervenir (Meny & Thoening, 1992), para resolverlo. Las decisiones referidas a la construcción de las estructuras institucionales expresan, muchas veces, la existencia de un tema en la agenda pública, así como permiten verificar la valoración que del tema se tiene en el gobierno.

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

El constante cambio de la estructura institucional para los pueblos indígenas en el Estado peruano está estrechamente ligado a la definición que se tiene del problema público durante el establecimiento de la agenda. Las instituciones constituyen un dispositivo en la formulación de políticas públicas; aquellas están destinadas, tanto en forma como en capacidad, a determinados fines vinculados con la solución de problemas públicos. Las instituciones, entonces, se convierten en los dispositivos organizacionales y, por ende, en indicadores del modo y criterios con los que se hace política pública y reformas en el aparato estatal en el tema indígena.

Los cambios que se suceden en las instituciones en el tema indígena, donde estas ganan y pierden autonomía política y ejecutiva, responderán también a cambios en el establecimiento del tema en la agenda pública. Estos cambios podrían darse, por ejemplo, en la definición del problema público a resolver, la priorización, la propuesta y el análisis de las alternativas de solución o inclusive en la

selección de la alternativa elegida. En otras palabras, cuando el tema está priorizado dentro de la agenda del Estado, este fortalecerá su institucionalidad dándole espacio y capacidades para responder a las demandas de los pueblos indígenas y lo contrario sucederá cuando estas entidades se debiliten.

En este marco, nuestras hipótesis a la pregunta de investigación exigen analizar la implicancia de tres factores en el proceso de agenda del cambio institucional: (i) el cambio en la estructura institucional se produce en coyunturas de cambio de gobierno; (ii) los emprendedores de políticas tienen un rol importante dentro de la definición de estos cambios; y (iii) la racionalidad económica imperante en el periodo de estudio define la lógica de los cambios institucionales.

Este artículo analiza cómo se ha ido estableciendo la agenda de cambios de la estructura institucional en materia indígena en el Estado peruano entre el año 2000 y el 2010. No se trata, por tanto, de un estudio sobre asuntos indígenas, sino sobre la reforma de la estructura estatal que le da soporte y los factores que explican sus cambios. De este modo se plantea generar evidencia consistente para entender el cambio en el establecimiento del tema indígena en la agenda pública peruana a través del estudio del cambio en la institucionalidad indígena.

Para reconstruir los procesos decisionales de los cambios en la estructura institucional del Estado peruano, utilizamos la estrategia narrativa de la metodología de estudio de caso de Michael Barzelay & Cortazar (2004)². La metodología busca, principalmente, instrumentalizar (Yin, 1994) experiencias concretas de la realidad que, convertidos en casos de estudio, permitan mostrar y analizar procesos de toma de decisión en las políticas públicas y en la gestión pública, en nuestro caso, institucionalización de la temática indígenas en el Estado peruano.

El enfoque cualitativo que sostiene esta metodología permite contar con técnicas etnográficas, realizar entrevistas a profundidad³, revisión documental⁴ y revisión de noticias en medios de comunicación.

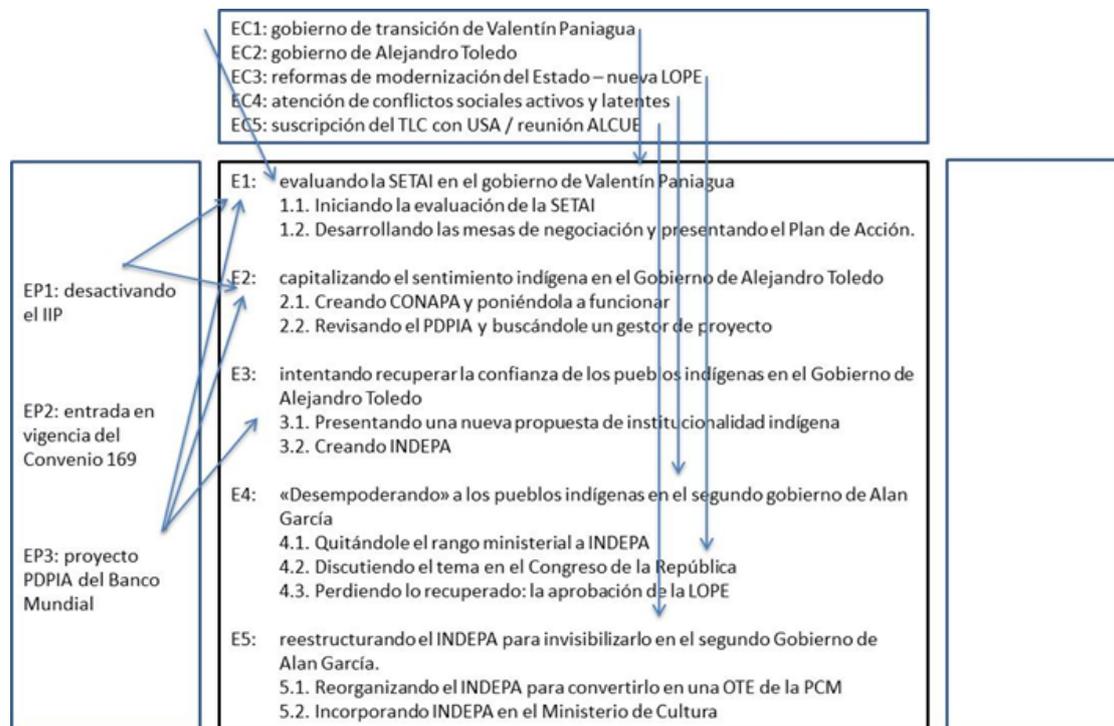
² Barzelay, actual Jefe del Departamento de *Management* de la *London School of Economics and Political Science*, aplicó esta estrategia metodológica a las políticas públicas de la gestión, también conocidas como las reformas de la nueva gestión pública en diversos países (Barzelay, 2001). Hoy existen numerosas investigaciones con la aplicación de esta metodología para explicar casos tales como las reformas de gestión en México (Cejudo, 2003), Brazil (Gaetani, 2003) y Perú (Cortázar Velarde, 2007); asimismo, el INDES/BID la ha aplicado en varias investigaciones sobre procesos de políticas públicas y gerencia social en América Latina (Alza Barco, 2005; Di Virgilio, 2006; Guerrero Caviedes, 2006; Isuani, 2005).

³ Se logró entrevistar a Ana Palomino, ex comisionada y actualmente asesora del Programa de Pueblos Indígenas de la Defensoría del Pueblo; Miguel de Loayza, ex asesor de la DGPOA y de INDEPA OPE del MIMDES ex secretario técnico de INDEPA OT, ex jefe de la unidad ejecutora N° 004 INDEPA del VMI-MC; Vicente Otta, ex asesor de la Comisión de Cultura del Congreso de la República; Gustavo Zambrano (entrevista exploratoria realizada por Carlos Alza y el equipo de trabajo), ex Jefe de la Unidad Ejecutora No. 004 INDEPA del VMI-MC; Hildebrando Ruffner, líder indígena ex miembro de CONAPA y ex directivo de INDEPA OP; Haroldo Salazar, líder indígena y ex miembro de CONAPA, ex directivo de INDEPA OP y ex presidente de AIDSESP; Jaime Urrutia, líder indígena y ex jefe de SETAI durante el gobierno de transición de Valentín Paniagua y actual investigador del IEP.

⁴ Con fecha 9 de octubre de 2013, el Viceministerio de Interculturalidad atendió nuestra solicitud de información del 16 de setiembre de 2013 sobre las entidades estatales en asuntos indígenas cuyo acervo documental había sido transferido al Ministerio de Cultura. Habiendo solicitado información sobre la memoria institucional y los informes finales de resultados, funciones y sustento de su extinción institucional, la

Con la información recogida se elaboró un cuadro de eventos (estructura del caso) que guió la reconstrucción narrativa de los procesos decisionales. Sobre la base de esta narración se efectuó luego el análisis aplicando, en los factores identificados, los marcos teóricos de las políticas públicas y los asuntos indígenas.

Figura 1. Estructura narrativa del caso.



Elaboración propia.

La aproximación metodológica presenta, en primer lugar, una narración que no constituye una mera construcción cronológica del caso, sino, por el contrario, una serie de procesos denominados “eventos”, que van construyendo y dando vida a las decisiones y a las políticas. Este enfoque parte de la idea de que en la Ciencia Política es necesario mostrar “evidencia” sobre lo que normalmente constituye un ejercicio de especulación como son los actos de corrupción, la presión de intereses, el papel de los medios, o la denominada “voluntad política”. Se suele estudiar las políticas desde lo formal, desde el dato estadístico o desde la lectura de lo aparentemente evidente, cuando en realidad hay muchas cosas que ocurren en el mundo invisible de la política. En nuestra aproximación, no hay que desestimar la narración como algo meramente descriptivo; para comprender hay que conocer, y

misma Ministra de Cultura, Diana Álvarez Calderón nos respondió con total apertura disponiendo la búsqueda y entrega de la siguiente información: normas del sector cultura y del subsector interculturalidad, y planes operativos, memorias institucionales y normas internas del INDEPA gestiones 2006 al 2010". Asimismo, se revisaron los diarios de Debates del Congreso de la República entre los años 2007 y 2010 y todos los informes que se emitieron durante esos años luego del conflicto de Bagua también del Congreso de la República.

para conocer hay que reconstruir la realidad con datos verificables, los mismos que son mucho más que el dato estadístico o el hecho cronológicamente ordenado.

La investigación ha permitido evidenciar⁵ las reformas en la estructura institucional para los pueblos indígenas a través de seis cambios a lo largo de tres gobiernos:

- ❖ El primero se produce durante el Gobierno de transición del Presidente Valentín Paniagua. Las organizaciones indígenas vieron una oportunidad para poner en agenda pública sus demandas históricamente invisibilizadas. Durante los meses que duró ese gobierno se desarrollaron mesas de negociación que concluyeron en el denominado Plan de Acción para Asuntos Prioritarios para las Comunidades Nativas, el cual contenía más de cuatrocientas tareas a realizar por parte del Poder Ejecutivo en las comunidades amazónicas. Entre estas se puede mencionar la necesidad de revisar el papel que venía cumpliendo la autoridad estatal en materia indígena, la Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas SETAI, órgano sin poder efectivo dentro del aparato estatal.
- ❖ Otro proceso importante fue la capitalización del sentimiento indígena en el Gobierno de Alejandro Toledo Manrique. El nuevo equipo de gobierno tenía una alta expectativa por que se retomara lo avanzado en materia indígena durante el gobierno de Paniagua. Sin embargo, ello no ocurrió dado que, si bien se crea la Comisión Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos CONAPA, ésta no logra asentarse como una efectiva entidad estatal, debido a la serie de cuestionamientos alrededor de la manera como era gestionada desde la oficina de la ex primera dama Eliane Karp de Toledo. En este contexto también se generaron una serie de cuestionamientos a la forma cómo fueron utilizados los fondos del Proyecto de Desarrollo para los Pueblos Indígenas y Afroperuano PDPIA del Banco Mundial, lo que generó un alejamiento del movimiento indígena antes aliado del gobierno.
- ❖ Un tercer proceso que ocurre en este periodo lo constituye el intento por recuperar la confianza de los pueblos indígenas durante el Gobierno de Alejandro Toledo. Esto se realizó a través de la presentación de una nueva propuesta de institucionalidad indígena que dio lugar a la creación del INDEPA (Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos). La propuesta de creación fue impulsada desde CONAPA como una manera de recuperar la alianza que se tenía con las principales organizaciones indígenas; para ello se realizaron una serie de consultas a nivel nacional sobre las características que esta entidad debía tener, entre las que se encontraba que tuviera rango ministerial.

⁵ La narración completa se puede encontrar en el caso publicado en web en CLACSO. Ver: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20140216081323/InformeFinalAlzayZambranovf.pdf>. En el 2015, el texto completo será publicado por la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú con la expresa autorización de CLACSO.

- ❖ El cuarto proceso se produce con el “desempoderamiento” de los pueblos indígenas durante el segundo gobierno de Alan García, quitándole el rango ministerial al INDEPA. Debido a la serie de tareas que el INDEPA tenía a su cargo (pueblos indígenas en aislamiento, consulta previa) y la superposición de sus funciones con otras entidades estatales, el gobierno aprista decidió fusionar el INDEPA con el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social como parte de su política de modernización estatal. Sin embargo, esta acción, que podría calificarse de técnicamente eficiente, generó una serie de cuestionamiento, de tal manera que la discusión sobre la restitución del INDEPA llegó hasta el Congreso de la República donde se deja sin efecto la fusión.
- ❖ El quinto proceso se produjo con la reestructuración del INDEPA, con el fin de invisibilizarlo en el segundo Gobierno de Alan García. Con posterioridad a la restitución se aprueba la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo la que no permite que existan entidades como INDEPA, con lo que quedó sin funciones efectivas. Ello fue significativo dado que, por ejemplo, durante los paros amazónicos de los años 2008 y 2009, el INDEPA no cumplió ningún papel efectivo, siendo casi imperceptible frente a la situación de conflictividad que se vivía. Frente a ello, la demanda indígena siempre estuvo enfocada en lograr que se restituya el INDEPA con las funciones que estaban establecidas en su ley de creación. Luego de los sucesos del conflicto social en Bagua, se reorganizó el INDEPA y fue convertido en un Organismo Técnico Especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros a inicios del 2010. No duró mucho tiempo, ya que meses después, en ese mismo año, fue fusionado con el recientemente creado Ministerio de Cultura.

En este artículo presentamos centralmente el análisis de la evidencia generada en la narración, vale decir, el análisis de los factores explicativos del cambio en la estructura institucional en materia indígena. Cabe resaltar que el estudio de caso fue resultado de la investigación financiada con la Beca CLACSO de Investigación para estudios de caso, obtenida por los autores en el concurso de becas para el año 2014. En ese proceso, se contó con el invalorable apoyo de Alejandra Valverde Valverde, Licenciada en Ciencia Política y Gobierno de la PUCP, quien participó activamente en el trabajo de campo y la discusión sobre el análisis.

Formación de coyunturas críticas: el contexto importa

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

“[...] hay momentos en que las tres corrientes se unen. Un problema urgente demanda atención, por ejemplo, y una propuesta de política es enganchada a dicho problema como su solución. O un evento en la corriente política, como el cambio de administración, abre posibilidades para nuevas direcciones.

En este momento, las propuestas que encajan con este evento político, como por ejemplo las iniciativas que encajan con la filosofía de la nueva administración, saltan al primer plano y son enganchadas con el ya maduro clima político. De manera similar, los problemas que encajan son destacados, mientras que otros son dejados de lado” (Kingdon, 1995, p. 201).

Un cambio de gobierno representa, en algunas circunstancias, una oportunidad política importante para las reformas. Sin embargo, esto no siempre ocurre, o no siempre como se espera. Las decisiones adoptadas por los gobiernos en materia de política pública suelen tornarse más importantes para el análisis que los procesos que han venido preparando el camino para que dichas decisiones ocurran y sin los cuales la denominada “ventana de oportunidad” se quedaría sin contenido alguno que ingrese por ella. Esta decisión final tampoco es, empero, siempre como se espera puesto que las variables políticas afectan el proceso, como muestra la creación de la CONAPA, durante el primer gobierno de Toledo.

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

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

Paniagua, sin embargo, no logró activar la SETAI, ni efectuar ninguna reforma sobre este tema; pero preparó el camino hacia el cambio institucional en el gobierno entrante ya que, en ese momento, el PROMUDEH tenía varios otros asuntos que resultaban prioritarios e impedían que esto suceda. Por ejemplo, superar los vestigios clientelares del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria -

PRONAA, reorientar la política referida a los derechos de las mujeres, entre otros temas relevantes. A pesar de esto, el gobierno de Paniagua no sólo representaba una transición, sino que para algunos, era la oportunidad de establecer agendas que antes se encontraban olvidadas.

La oportunidad no se presentaba solamente por la existencia de un nuevo gobierno, sino también por las condiciones de sus ministros y las nuevas formas de realización de la política, que abrían el camino, por ejemplo, a que los Ashánincas y Nomatsiguengas se acerquen, soliciten y obtengan una reunión con el Presidente. El resultado fue la constitución de una Comisión Especial Multisectorial que generó los mecanismos de diálogo (la Mesa) entre representantes estatales y el Estado. A decir de Jorge Agurto, director del portal web de noticias indígenas SERVINDI, esta Mesa fue “la mejor experiencia de diálogo entre el Estado y los pueblos indígenas” (Agurto, 2007).

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

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

En el 2001, se celebraron elecciones presidenciales y se iniciaba el gobierno de Alejandro Toledo. Su propuesta política y discursiva sobre la reivindicación de lo “cholo” o lo “indígena” constituyó una nueva oportunidad para el cambio institucional. Nuevamente se formó una corriente de políticas acompañada de un discurso favorable al tema: Toledo realizó la segunda ceremonia de asunción del cargo en la ciudadela de Machu Picchu, donde se firmó la Declaración de Machu Picchu sobre la Democracia, los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Lucha contra la Pobreza. Esto representaba un contexto favorable para los pueblos indígenas, pero sólo en apariencia. Al poco tiempo de asumir

el cargo, el gobierno creó la CONAPA, con una presencia minoritaria de indígenas y bajo la dirección de la esposa del Presidente Alejandro Toledo, Eliane Karp, antropóloga y especialista en temas indígenas. La SETAI, que se convirtió en Secretaría Técnica de la CONAPA, y la CAI terminaron por ser disueltas en el 2003.

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

La consultoría de Meetzen y Gomáriz fue un elemento importante pero aislado en la toma de decisiones durante este periodo. La Defensoría del Pueblo cubría el espacio, en ese momento, emitiendo informes con recomendaciones concretas sobre materia indígena, sumado a algunas aisladas propuestas de la sociedad civil de la materia. Cuando Paniagua, acompañado de Villarán, inició la atención al tema, adoptó importantes decisiones de política pero tan generales que no terminaron por orientar el rumbo del cambio institucional y de la visión de desarrollo con enfoque intercultural. La creación de la Reserva Comunal El SIRA y de la Dirección de Educación Bilingüe del MINEDU resultaron avances en una política de corte incremental con carácter curativo (Lindblom, 1959, 1979), pero sin que ello signifique una visión integral de lo indígena. El gobierno carecía de un conocimiento técnico y especializado sobre la realidad de los pueblos indígenas en el Perú, y de una visión política sobre la ubicación, relevancia y actuación de los pueblos indígenas en la agenda nacional peruana. Un problema que persigue al asunto indígena y al Estado hasta nuestros días.

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

exige reflexionar críticamente sobre la manera cómo el Estado entiende el desarrollo; así, lo indígena se convierte en un tema cuestionador de paradigmas que apuntan necesariamente a revisar algunas visiones en aras de la construcción de otras.

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

Los emprendedores de Política.

Algunos procesos de toma de decisión en el Estado son impulsados por actores que resultan en ocasiones visibles y otras invisibles. A estos se les denomina “emprendedores de políticas”. De acuerdo con Polsby (1985, p. 171), los emprendedores de políticas son sujetos especializados en identificar problemas y encontrar soluciones; proveen ideas, soporte técnico para las soluciones, y generan argumentos para la adopción de determinada política pública. De manera complementaria, Kingdon (1995, p. 214) les otorga la característica de invertir sus recursos esperando un retorno de las políticas públicas que ellos promueven. En el caso materia de análisis, hay actores clave que han actuado como emprendedores de política. La mayoría de ellos, con excepción de los funcionarios del Banco Mundial, son actores visibles, del sector público y político, y, por las características del caso, los propios pueblos indígenas a través de sus organizaciones.

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

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

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

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

La CONAPA tuvo muchos problemas para atender efectivamente la agenda de los pueblos indígenas. En primer lugar, cuando la SETAI pasó a la PCM, asumió el rol de secretaría de esta comisión, con lo cual dejó de tener el papel rector en la política indígena en la estructura del Estado, para ser una oficina de un ente recién creado. Su desaparición vino acompañada por cuestionamientos relacionados al mal manejo de los fondos del PDPIA, en tanto las decisiones apuntaron a que se fortalezca la CONAPA cuando el proyecto no fue pensado sólo en esa línea (la serie de actividades que el proyecto establecía durante la gestión de la CONAPA no fueron lo esperado por las contrapartes). La carta que el ex funcionario del Banco Mundial envió a la Presidenta del Consejo de Ministros haciendo de conocimiento los problemas en la gestión de la organización evidencia un problema de legitimidad y confianza, y quizá, según se discutía en esos días, de una pretendida utilización política de la organización indígena.

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

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

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

La racionalidad económica

Los Pueblos Indígenas: una “presencia incómoda”

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

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

En este espacio, la política pública de aprovechamiento de los recursos naturales, sobre todo de los minerales y los hidrocarburos, la política exterior en materia de libre comercio y la reforma y modernización del Estado, en tanto aparato administrativo, vienen siendo políticas relevantes y prioritarias para el Estado Peruano. Las últimas han sido reformas de gestión pública inconclusas, incompletas e inconexas, y están instrumentalizadas en tanto buscan abonar, eventualmente, a que las primeras cumplan sus objetivos de política (Alza Barco, 2012; Cortázar Velarde, 2007). Estas políticas coexisten en el sistema adaptándose a la política dominante. Evidentemente, no todas las políticas pueden darse al mismo tiempo sin algún nivel de conflictividad, y sin presentar situaciones dilemáticas. En algunos casos, algunos grupos de interés, intereses particulares o, eventualmente, el propio interés público, termina por imponerse en una lucha permanente por alguna decisión que los beneficie. El arte del Estado (Hood, 2000) consiste precisamente en ordenar y generar arreglos

institucionales para que paradojas y dilemas puedan ser resueltas de alguna manera en un marco de gobernanza y gobernabilidad.

La existencia de diversos intereses en el espacio de políticas no es de extrañar, de hecho es la característica natural de las políticas públicas, elaboradas en el marco de la intervención de múltiples actores y entornos complejos de decisión y negociación. Inclusive en la propia formulación de una misma política pública, cada una de las partes tiene su propia visión del problema público por resolver, así como de las alternativas de solución. En el proceso de formulación de una política pública, al menos en el ámbito de la creación de dispositivos organizativos que sirvan de rectoría o espacio de coordinación o eventual ejecución de las políticas públicas, se produce una competencia entre los diversos grupos sociales que tratan de imponer la propia definición del problema público que debe resolverse (Stone, 2002). De algún modo, como afirman Subirats, Knoepfel, Larrue, and Varonne (2008) citando a Gusfield (1984, pp. 10-11), los actores involucrados tratan de convertirse en los propietarios o depositarios legítimos del problema.

Subirats explica este proceso conflictivo a través de lo que denomina “historias causales” presentadas por los diferentes grupos de actores. Lo que en palabras de Stone significa que:

“La definición del problema es un proceso de construcción de imaginarios, en el que el tema fundamental es la atribución de causalidad, repulsa y responsabilidad. [...] son los actores políticos los que proyectan sus marcos de análisis para conseguir mejorar sus capacidades de generar consenso a su alrededor. Y de la misma manera, estos actores políticos no acostumbran a aceptar de manera pacífica los nexos causales que proporciona al respecto la ciencia o las explicaciones que gozan de mayor o menor popularidad. Estos actores construyen historias o narraciones que describen problemas y dificultades atribuibles a la acción de otros individuos u organizaciones, y a partir de ahí reivindican el derecho a exigir que el gobierno actúe para afrontar esa problemática” (Stone, 1989, p. 282 en Subirats et al. (2008)).

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

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

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

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

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

Poder Ejecutivo que le quitaría esta vez de manera definitiva al INDEPA su rango ministerial y su carácter de organismo público descentralizado, para convertirlo, por desarrollo del D.S. 034-2008-PCM, en un Organismo Público Ejecutor.

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

Instrumentalización del tema indígena

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

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

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

Los discursos indigenistas en el Perú se han desarrollado especialmente en el campo literario y del análisis desde las ciencias sociales, y más recientemente desde el activismo y la crítica a los modelos extractivistas que ponen en riesgo los derechos de las poblaciones indígenas. Sin embargo, estos

estudios no han sido *management oriented*, vale decir, no han operacionalizado la interculturalidad ni las exigencias de políticas indígenas, para la toma de decisiones en el Estado. Como afirma Ballón:

“A lo largo de cuatro siglos dichos discursos han devenido en instrumentos simbólicos para fabricar o profundizar todo tipo de desgarramientos sociales reales o imaginarios de carácter excluyente” (Ballón, 2006, p. 44).

Ballón considera que desde Guamán Poma de Ayala, José de Acosta y el Inca Garcilaso de la Vega, se ha mantenido una tradición discursiva nacional que no ha logrado consensos nacionales vale decir, “un ‘metarrelato’ capaz de incluir a los diversos discursos en disputa como posibles variantes particulares de un mismo código de entendimiento intersubjetivo” (Ballón, 2006). La discusión viene siendo conceptual y llena de recurrentes tópicos clásicos marcados por dichos autores.

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

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

Poco después del conflicto en Bagua, Nidia Vilchez, Ministra de García, declaró en reorganización el INDEPA, formándose una Comisión Sectorial encargada de elaborar un nuevo ROF, adecuado a la Ley de Organización y Funciones del MIMDES. Lamentablemente uno dependía del otro, por lo que durante todo el periodo post Bagua en el que se desarrollaron las Mesas de Diálogo, INDEPA no participó. Este hecho junto al discurso del Perro del Hortelano, la negativa del Ejecutivo a derogar los decretos legislativos que originaron el Baguazo, y la lógica extractivista de minerales del Gobierno de García, conducen a pensar que efectivamente la reorganización de INDEPA no fue casual. Su conversión en una Dirección General de MIMDES, la insistencia en que no vuelva a tomar ningún

protagonismo orgánico en el Estado, y su paso a OTE de PCM, hasta su conversión en una unidad ejecutora del Viceministerio de Interculturalidad permiten pensar que toda esta reorganización está orientada a la búsqueda de su desaparición, o al menos su invisibilización, en el aparato estatal. Una “reorganización” que buscaba su “inmovilización”.

El “indio permitido” en el discurso hegemónico

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

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

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

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

Nuestras sociedades son herederas de esta manera de concebir el orden social, orden que el discurso indígena cuestiona desde la raíz. No sólo a nivel social sino también a nivel de las estructuras políticas. Si las esferas políticas siguen o se mantienen dominadas por grupos de poder que consideran que son sus espacios naturalmente dados, entonces estos espacios también se verán afectados por estas nuevas maneras de entender la realidad, y con ello, variar esta colonialidad que busca mantener sistemas de

dominación. El indígena se convierte en actor político con una agenda que choca irremediabilmente con un modelo histórico asentado y sobre el cual las estructuras –como el Estado- han venido funcionando.

En un escenario de multiculturalidad e interculturalidad cada vez más presente, el gobierno se plantea proyectos donde la cultura se convierte en un eje relevante. Las propuestas, programas y proyectos reconocen la pluralidad cultural buscando que de esa manera se satisfaga de alguna manera las demandas históricas de los pueblos indígenas. Estos proyectos, empero, se sostienen en una figura socio política de gobierno que Rosamel Millamán y Richard Hale califican como “el indio permitido”⁶, su sustrato tiene como argumento central el “sí pero no”. Las reformas propuestas con base en el multiculturalismo y la interculturalidad si bien proponen el establecimiento de nuevos espacios donde se reconocen derechos culturales y se plantean propuestas de mejora en las condiciones de vida de los pueblos indígenas, vendrían dispuestas por los gobiernos con límites predeterminados. Así, para los gobiernos ciertos derechos se pueden ejercer pero con ciertas condiciones, mientras que otros no son parte de este debate (como sería el caso del derecho al territorio) (Hale, 2004, pp. 17-18). En el caso del Perú, presentamos una imagen de diversidad y reconocimiento de la pluralidad cultural en aquellos espacios donde se les permite mientras no cuestionen el modelo hegemónico, como el turismo; pero son considerados desestabilizadores e incluso anacrónicos en otros, como es el caso del aprovechamiento de los recursos naturales, tal como lo expone el ex presidente Alan García en su artículo “El síndrome del perro del hortelano”. El centro de la discusión es que al indio o indígena se le permite estar, participar y convivir, siempre y cuando no cuestione el modelo hegemónico, sino que por el contrario lo impulse, siendo así un discurso permitido.

Esta figura del “indio permitido” que está inmersa en estas nuevas formas de gobierno, suele estar presente en escenarios de ejercicio de derechos culturales y políticas económicas neoliberales. En el Perú estamos frente a instituciones que formalmente promueven el reconocimiento de la diversidad cultural del país; sin embargo, frente a la posibilidad de formar parte de espacios donde se decide sobre la política económica o el aprovechamiento de los recursos naturales, aparece la frase “sí, pero no”. Por ejemplo, se puede pensar en cumplir lo establecido en el Convenio 169 de la OIT que señala la necesidad de contar con instituciones encargadas del tema indígena en el Estado que sean diseñadas e implementadas con participación de los propios pueblos. En su momento, la idea de constituir INDEPA representaba la posibilidad de que los pueblos indígenas tuvieran un lugar propio en la estructura estatal, pero eso no ocurre porque las estructuras normativas no admiten ese tipo de propuestas toda vez que generan conflicto con el discurso hegemónico.

⁶ De acuerdo con los autores, esta denominación fue expuesta de manera espontánea por Silvia Rivera Cusicanqui, socióloga boliviana, en un taller realizado en Bolivia. Ella hacía referencia a la idea de que los gobiernos utilizan los derechos culturales para dominar a los grupos indígenas.

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

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

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

Conclusiones

1. Los cambios sucesivos evidencian tanto la limitada capacidad técnica del Estado peruano para tomar decisiones en esta materia, como el inestable puesto que ocupa el tema indígena en la agenda de prioridades del Estado. En la práctica, los cambios ocurridos en una década significaron principalmente el debilitamiento de la institucionalidad indígena, la pérdida de su rango ministerial, su invisibilización en la estructura estatal dada la absorción del INDEPA por parte del Ministerio de Cultura. La existencia de un Viceministerio de Interculturalidad es un paso importante por el rango organizativo y el eventual peso político que puede tener frente a otros sectores, especialmente los productivos. Sin embargo, su existencia resulta el

colofón que viene marcado por una historia de desencuentros y limitaciones sucesivas que lo han hecho nacer como un órgano débil.

2. La reconstrucción de los procesos decisionales sobre los cambios en la estructura institucional indígena en el Estado peruano permite comprender que el tema indígena se ha caracterizado por tener entidades que no han adquirido la capacidad real de colocar la agenda indígena en la actuación estatal. Desde SETAI, pasando por la CONAPA, y los diversos momentos del INDEPA, las entidades estatales en materia de pueblos indígenas no lograron concretar acciones y ver resultados de su gestión puesto que su tiempo de existencia fue corto, o se vieron inmersas en debates ajenos al tema y cuestionamientos políticos. La reconstrucción de los hechos, sobre la base de la generación de evidencia sobre los procesos de política pública y cambio institucional, permitió fortalecer la hipótesis de trabajo dando lugar a los procesos narrados y que fueron materia de análisis.
3. El análisis de la evidencia encontrada a través de la narración permite comprender los cambios de la estructura institucional como procesos afectados por tres factores que influyeron en la agenda decisional del gobierno peruano: las coyunturas de cambio de gobierno; el papel de los emprendedores de políticas; así como la racionalidad económica que domina las principales políticas y subyuga a la política indígena a las primeras.
4. El cambio en la estructura institucional se produce en coyunturas de cambio de gobierno. La formación de coyunturas críticas son espacios propicios para plantear cambios en la política al configurar ventanas de oportunidad para la discusión de nuevos temas en el espacio público. En el caso materia de investigación, las coyunturas críticas abrieron ventanas de oportunidad para la discusión del tema indígena y favorecieron los cambios en las estructuras institucionales.
 - a. Así, durante la transición democrática liderada por Valentín Paniagua en el año 2000 se dio una gran oportunidad para realizar cambios en la estructura institucional y, de esa manera, colocar temas en la agenda de gobierno. Sin embargo, faltó capacidad y conocimiento técnico sobre la materia.
 - b. La manera como abordó la temática indígena el gobierno de Alejandro Toledo consistió en una instrumentalización con fines políticos, perdiéndose la oportunidad de la aprobación de políticas importantes para los pueblos indígenas. El uso maniqueo y cuestionado del tema indígena respecto de la actuación de la primera dama dificultó la solidificación de la legitimidad de un espacio como la CONAPA o el INDEPA.
 - c. Con Alan García, los cambios buscaban aparentemente el reordenamiento del Poder Ejecutivo, pero sus resultados eran la minimización del peso político de estas instancias y la priorización de las políticas extractivas frente a las políticas para los pueblos

indígenas. Esto conllevó a discusión entre los poderes del Estado que terminaron en la creación del Viceministerio de Interculturalidad en el Ministerio de Cultura.

- d. En un contexto de poca institucionalidad política y de retorno a la democracia, sin un sistema de partidos sólido, la participación de los emprendedores de política ha sido radical para la definición de los cambios en la estructura institucional en materia indígena. Estos emprendedores, internos o externos al propio Estado, inciden directamente en los temas de agenda, en nuestro caso incidieron en los cambios institucionales, con un particular interés en la materia.
 - e. El Banco Mundial cumplió un papel relevante durante el gobierno de Paniagua, generando información técnica, alternativas de solución y produciendo informes con recomendaciones que si bien no fueron usados de manera inmediata, si tuvieron repercusión en el gobierno siguiente.
5. Un emprendedor de política en el caso materia de análisis fue la ex primera dama Eliane Karp, esposa de Alejandro Toledo que, por un interés profesional en la materia, logró la creación de la CONAPA que serviría de plataforma para el desarrollo del tema indígena. Si bien no son propiamente emprendedores de políticas, los representantes indígenas actuaron para defender sus derechos, empoderados en un largo periodo de aprendizaje en el continuo de la lucha reivindicativa de sus derechos.
 6. La racionalidad económica de los tomadores de decisión ha sido otro factor relevante para explicar los cambios en la estructura institucional en materia indígena. Los sucesivos gobiernos han dado prevalencia al modelo económico como factor influyente e importante para el debilitamiento de las entidades públicas especializadas en materia indígena en el Estado peruano.
 - a. El gobierno de Paniagua constituye una transición más de tipo política, para retornar al modelo democrático desdibujado durante el Fujimorismo. Una reforma en materia indígena era más viable que en otros periodos porque no colisiona con grandes lineamientos de la política económica de ese entonces.
 - b. Por el contrario, los gobiernos de Toledo y García plantean con insistencia un modelo económico neoliberal con ajustes redistributivos, ante los cuales el tema indígena resultó incómodo, y subyugó el tema indígena hacia un modelo del indio permitido.
 7. En síntesis, la investigación nos invita a recuperar el estudio de las estructuras del Estado pero no desde su formalidad o de su contenido, sino desde los procesos de su formulación, realización y cambios para comprender así los intrínquilos y los paradigmas de la política pública misma. En este campo, la verificación y reconstrucción de los procesos de cambio

institucional facilitan la verificación de factores que influyen en los procesos políticos, permitiendo la explicación de los cambios y alertando sobre las posibilidades de mejora. En ese sentido, la reconstrucción de procesos resulta una herramienta fundamental de investigación, siendo a la vez un producto que puede ser compartido con otros investigadores para otros análisis que de él se puedan extraer.

Referencias

- Agurto, J. (2007, February 24). Perú: APRA desaparece al INDEPA y retrocede 7 años de institucionalidad pro indígena. *Servindi*.
- Alza Barco, C. (2005). *La generación de capacidades a través del control social: El caso del Sistema Distrital de Vigilancia de la calidad del Agua provista por camiones cisterna en el distrito de Villa El Salvador (Perú, 2002-2003)*. Washington D. C.: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social & Banco Interamericano de Desarrollo.
- Alza Barco, C. (2012). Gestión Pública: un tema pendiente en la investigación académica. In C. Alza Barco (Ed.), *Gestión Pública: Balances y Perspectivas. VI Seminario de Reforma del Estado* (pp. 219-236). Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Alza Barco, C. (2014). Estableciendo la agenda: emprendedores de políticas en dos casos peruanos. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 1(2).
- Alza Barco, C., & Ipenza Peralta, C. A. (2007). *La gestión pública inconexa: El caso de la política ambiental a propósito de la superposición de lotes de hidrocarburos a las Áreas Naturales Protegidas*. Lima: Asociación Peruana para al Conservación de la Naturaleza.
- Arellano Gault, D. (2010). El enfoque organizacional en la políticas y la gestión públicas. Entendiendo las organizaciones gubernamentales. In M. Merino & G. M. Cejudo (Eds.), *Problemas, decisiones y soluciones: Enfoques de política pública* (pp. 61-92). México D. F.: Fondo de Cultura Económica & Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Ballón, J. C. (2006). Entre la utopía indigenista y la utopía modernista. *Revista Quehacer*, Mayo-Junio(160), 43-60.
- Barzelay, M. (2001). *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley: University of California Press & Russell Sage Foundation.
- Barzelay, M., & Cortázar Velarde, J. C. (2004). *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cejudo, G. M. (2003). Public Management Policy Change in Mexico, 1982-2000. *International Public Management Journal*, 6(3), 309-325.
- Cortázar Velarde, J. C. (2007). *La reforma de la administración pública peruana (1990-97)*. Lima: Instituto de Políticas Sociales.
- Di Virgilio, M. M. (2006). *¿Existen oportunidades para la creación de valor público durante la implementación de los programas sociales? La implementación del PROMEBA en el Conurbano Bonaerense (Argentina, 2002-2003)*. Washington D. C.: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social & Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gaetani, F. (2003). Public Management Policy Change in Brazil: 1995-1998. *International Public Management Journal*, 6(3), 327-341.
- Guerrero Caviedes, E. (2006). *Transversalizando la perspectiva de género mediante instrumentos de control de gestión: El caso del Programa de Mejoramiento de la Gestión-Sistema de Equidad de Género (2001-2004)*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gusfield, J. (1984). *The Culture of Public Problems. Drinking-Driving and the Symbolic Order*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hale, C. R. (2004). Rethinking Indigenous Politics in the Era of the "Indio Permitido". *NACLA Report on the Americas*, 38(2).
- Hood, C. (2000). *The Art of the State. Culture, Rhetoric, and Public Management*. Oxford: Oxford University Press.

- Isuani, F. (2005). *Gestión intergubernamental de programas sociales: El caso del componente de formación del Plan Jefes y Jefas de Hogar en la Provincia de Buenos Aires (Argentina, 2002-2003)*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Kingdon, J. (1995). *Agendas, alternatives and public policies* (2nd ed.). New York: Addison-Wesley Longman.
- Kymlicka, W. (1991). *Liberalism, Community and Culture*. Oxford: Oxford University Press.
- Lindblom, C. E. (1959). The Science of "Muddling Through". *Public Administration Review*, 19(2), 79-88.
- Lindblom, C. E. (1979). Still Muddling, Not Yet Through. *Public Administration Review*, 39(6), 517-526. doi: 10.2307/976178
- Mény, I., & Thoenig, J.-C. (1992). *Políticas Públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Polsby, N. W. (1985). *Political Innovation in America. The Politics of Policy Initiation*. New Haven: Yale University Press.
- Powell, W. W., & Dimaggio, P. J. (Eds.). (1999). *El nuevo institucionalismo y el análisis organizacional*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Quijano, A. (2000). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. In E. Lander (Ed.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas* (pp. 201-246). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Santistevan, J. (1999). Segundo Informe Anual del Defensor del Pueblo al Congreso de la República, 1998-1999. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Stone, D. (2002). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: W. W. Norton & Company.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varonne, F. (Eds.). (2008). *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Taylor, C. (1992). *Multiculturalismo y "la política del reconocimiento"*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Vergara, R. (2010). Introducción. In R. Vergara (Ed.), *Organización e instituciones* (pp. 17-47). México D. F.: Siglo XXI Editores.
- Yin, R. K. (1994). *Case Study Research. Design and Methods*. London: Sage Publications.