

CUADERNO DE INVESTIGACIÓN  
N°3

---

¿QUIÉN ES INDÍGENA EN  
EL PERÚ? TENSIONES Y  
DESENCUENTROS EN LA  
IMPLEMENTACIÓN DE LA  
BASE DE DATOS OFICIAL  
DE PUEBLOS INDÍGENAS

---

SANDRA TORREJÓN SALMÓN

## **CUADERNO DE INVESTIGACIÓN 3**

*¿Quién es indígena en el Perú? Tensiones y desencuentros en la implementación de la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas*  
Cuaderno de Investigación N° 3

© Sandra Torrejón Salmón

© Escuela de Gobierno y Políticas Públicas  
Pontificia Universidad Católica del Perú,  
Av. Universitaria 1801, Lima 32 – Perú.  
Teléfono: (51-1) 626-2000 anexos 2709  
escueladegobierno@pucp.edu.pe

Diseño de portada y diagramación: Estación de Cultura SAC

Primera edición – Abril, 2018.

Prohibida la reproducción de este documento por cualquier medio, total o parcial, sin el permiso de los editores.

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

CUADERNO DE INVESTIGACIÓN  
N°3

---

**¿QUIÉN ES INDÍGENA EN  
EL PERÚ? TENSIONES Y  
DESENCUENTROS EN LA  
IMPLEMENTACIÓN DE LA  
BASE DE DATOS OFICIAL  
DE PUEBLOS INDÍGENAS**

---

SANDRA TORREJÓN SALMÓN

# Índice

Resumen	5
Introducción	7
1. Elementos teóricos del estudio	12
2. El proceso de elaboración y (no) publicación de la Base de Datos Oficial de Pueblos indígenas u Originarios	18
3. Discusión de los hallazgos	41
4. Conclusiones	53
Referencias	59
Anexo	67

**¿Quién es indígena en el Perú?**  
**Tensiones y desencuentros en la implementación de la**  
**Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas\***

SANDRA TORREJÓN SALMÓN<sup>1</sup>

**Resumen**

Este estudio busca comprender el proceso de elaboración y publicación de la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios, realizado por el Estado Peruano, a través del Ministerio de Cultura, entre 2011 y 2015. A partir de un análisis de las capacidades estatales y desde una perspectiva más afín con la gestión de la política pública, este trabajo busca entender el proceso de implementación de un instrumento de gestión clave para las políticas públicas orientada

---

\* Este documento está basado en la tesis calificada con el grado de “Sobresaliente” por la Maestría en Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

<sup>1</sup> Licenciada en Antropología y Magister en Ciencia Política y Gobierno por la PUCP. Se ha desempeñado como investigadora, servidora pública y docente universitaria. Sus investigaciones han abordado temas relacionados con políticas públicas, pueblos indígenas, primera infancia y salud en zonas rurales del Perú.  
Correo: storrejon@pucp.edu.pe

¿Quién es indígena en el Perú?

hacia pueblos indígenas u originarios. Este trabajo es un esfuerzo por generar evidencia que permita analizar con mayor detalle la dinámica que caracteriza al desarrollo de un instrumento de gestión en sí mismo, siendo uno de sus aportes más importantes una mirada al Estado “desde dentro”, producido en la práctica cotidiana de un grupo de funcionarios públicos y en la realización de tareas y coordinaciones más concretas que en el caso de una política pública.

**Palabras clave:** Implementación, políticas públicas, bases de datos, pueblos indígenas, pueblos originarios, estudio de caso.

## Introducción

En octubre de 2013, el Ministerio de Cultura del Perú (Mincul) inició la publicación de la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios. Este instrumento de gestión tuvo su origen en la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios (en adelante, Ley de Consulta Previa), promulgada por el expresidente Ollanta Humala, apenas dos meses de asumir el cargo en 2011. Su principal objetivo era poner a disposición de la administración pública y de la ciudadanía en general, la información que el Estado había reunido sobre los pueblos indígenas u originarios asentados en el territorio peruano.

Al igual que la implementación de la Ley de Consulta Previa, la creación de la base de datos fue encargada al Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura, entidad que había sido creada un año antes, en 2010. Por primera vez, el Estado peruano encargaba a un Viceministerio la rectoría en materia indígena y planteaba de manera concreta —y como parte de la agenda del Ejecutivo— la necesidad de conocer quiénes eran los pueblos in-

¿Quién es indígena en el Perú?

dígenas u originarios del país. En este contexto, el presente estudio busca explorar un caso singular en la construcción de una política nueva en el Perú. Su importancia radica en poner en discusión la capacidad del Estado para implementar un instrumento de gestión central para una política pública sobre la cual —en su conjunto— tiene una posición fragmentada y, en general, de oposición. Frente a una mayoría de estudios enfocados en la capacidad estatal a partir del análisis de casos específicos de legislación y de implementación de políticas públicas, este trabajo se propone realizar un aporte basado en una perspectiva más afín con la gestión de la política pública y el ejercicio cotidiano de funcionarios y agencias en torno a un instrumento de gestión para la implementación de una política pública.

De acuerdo con lo anterior, la investigación tiene por objetivo principal comprender el proceso de elaboración y publicación de la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios (BDPI), entre 2011 y 2015. Para responder a este objetivo general, este trabajo se propone tres objetivos específicos: 1) describir el proceso de elaboración y publicación de la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios para, a partir de ello, 2) identificar las posturas, estrategias y discursos de los actores involucrados en el proceso, y 3) explicar los factores que influyeron en la forma en que se publicó la referida base de datos. Para tal fin, a manera de hipótesis, se plantea que el curso de la elaboración y pu-

blicación de la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios fue el resultado de una serie de debates y negociaciones entre actores estatales y no estatales, con agendas disímiles, ejerciendo una postura contraria a la manera en que el Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura desarrolló dicho proceso. Por otro lado, este proceso también estuvo marcado por dos posiciones estatales contrapuestas, representadas por el Ministerio de Energía y Minas y el Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura. La postura adoptada por el Ministerio de Energía y Minas (Minem) fue, en gran medida, compartida y apoyada por otras agencias estatales y grupos de poder económicos vinculados con la industria extractiva en el país. Sin embargo, la posición sostenida por el Viceministerio de Interculturalidad no fue respaldada explícitamente por otras agencias estatales ni por actores representantes de la sociedad civil, quienes también se opusieron al proceso. En este escenario, se identifican dos variables que permiten explicar el resultado del proceso en mención: el cambio de titulares en las dependencias estatales involucradas y la ejecución de una estrategia paulatina, vista como de mayor “moderación” por los actores estatales de oposición.

Este estudio parte de un enfoque cualitativo y ofrece un análisis descriptivo-explicativo. Para tal fin, en el trabajo de campo se utilizaron dos herramientas cualitativas. La primera consistió en la revisión de archivo bibliográfi-

## ¿Quién es indígena en el Perú?

co, incluyendo documentos tales como normas de diverso alcance, informes técnicos, informes de gestión, guías metodológicas, prensa, entre otros. En segundo lugar, se realizaron dieciocho entrevistas en profundidad a actores involucrados en el proceso de elaboración y publicación de la Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios. Los datos que sostienen este trabajo fueron recogidos entre mayo de 2015 y diciembre de 2016<sup>2</sup>.

Dado que este estudio se enfoca en la manera cómo se desarrolló el proceso de elaboración de un instrumento de gestión, el énfasis está puesto en su reconstrucción. En tal sentido, se ha procurado la recolección de la mayor información posible sobre los diferentes momentos y decisiones que dieron forma a la elaboración y publicación de la base de datos del Ministerio de Cultura. Se han utilizado herramientas analíticas, tales como la línea de tiempo del periodo estudiado, el mapeo de actores involucrados y el inventario de discursos que caracterizaron las distintas posturas a fin de abordar los objetivos específicos de este trabajo.

---

<sup>2</sup> Cabe señalar que trabajé como servidora pública en el Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura entre septiembre de 2013 y abril de 2016. Mi experiencia en esta entidad me ha permitido, a priori, contar con información sobre la cronología del proceso y sobre aspectos técnicos del trabajo vinculado con la BDPI. No obstante, los hallazgos de investigación están basados en información recolectada bajo criterios éticos y metodológicos, empleando diversos tipos de fuentes así como información pública oficial.

El documento se divide en cuatro secciones. Primero, se revisa la literatura producida sobre políticas públicas dirigidas a pueblos indígenas en el Perú y se examinan los elementos teóricos que sustentan el análisis sobre las capacidades estatales para la implementación de políticas públicas. Segundo, se presentan los hallazgos del estudio, cubriendo el primer objetivo de investigación. En esta sección se describe el desarrollo de implementación de la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios desde el momento de su creación mediante Ley, hasta el cierre de la primera etapa de su difusión. Tercero, se plantea una discusión sobre las tensiones que se evidencian en este proceso a partir de las posturas, estrategias y discursos, así como los factores que permiten explicar la publicación de la BDPI. Finalmente, la última sección presenta las conclusiones del estudio y propone, a la luz de los resultados y el alcance de este trabajo, una agenda de investigación.

## Elementos teóricos del estudio

En el Perú existe un creciente interés académico por estudiar la manera en que se desarrolla la política pública orientada a pueblos indígenas. Así, es posible identificar tres maneras de abordar el tema. El primero se relaciona con cómo el Estado peruano ha venido incorporando el tema indígena en su agenda. Desde este enfoque, se ha puesto de relieve la diversidad de maneras en que el Estado ha entendido lo *indígena* en su historia republicana, otorgando la competencia en el tema a dependencias y agencias estatales con agendas diferentes (Abanto, 2011; Alza y Zambrano, 2015; Diez, 2014; Paredes, 2015). Al respecto, Paredes (2015) ha señalado que, a diferencia de otros países de la región como Ecuador y Bolivia, la politización de lo indígena, o la manera cómo se ha incorporado lo indígena en la agenda estatal peruana, ha sido impulsada desde “arriba”, por élites políticas e intelectuales en lugar de las propias bases indígenas. Este hecho es importante pues se traduce en la reproducción de una estructura institucional y política que, de acuerdo con la autora, fortalece una arena hostil hacia los movimientos indígenas. Además,

es también relevante porque permite dar cuenta de la influencia de actores cuyas agendas han sido distintas de las agendas “indígenas”, en las políticas públicas cuyo centro era el *pueblo indígena*.

En línea con lo señalado, otros estudios han hecho énfasis en la fuerte influencia de los poderes económicos en el desarrollo de políticas públicas orientadas a pueblos indígenas, como la tensión entre la promoción e implementación de estas políticas y la promoción de la inversión privada o la política extractiva sobre los recursos naturales. Al respecto, se ha señalado que existe un importante poder de los grupos empresariales sobre determinadas ramas del aparato burocrático competente en minería e hidrocarburos (Bebbington *et al.*, 2013; Durand, 2016). De acuerdo con varios autores, dicha influencia se ha evidenciado en el desarrollo de una agenda estatal fragmentada y polarizada en lo que respecta a la implementación de la consulta previa y en los esfuerzos por limitar el alcance de esta consulta desde la reglamentación de la ley (Diez, 2014; Gálvez y Sosa, 2013; Rousseau, 2012; Sanborn *et al.*, 2016). En este contexto, se ha desarrollado una serie de estudios dedicados a describir el proceso de reglamentación de la ley de consulta previa, identificar a los actores involucrados, así como analizar y explicar los resultados, avances y retos a la fecha de hoy (Gálvez y Sosa, 2013; Sanborn *et al.*, 2016; Sosa *et al.*, 2012; Zavaleta, en prensa).

## ¿Quién es indígena en el Perú?

Si bien los estudios sobre consulta previa hacen referencia al retraso de la publicación de la BDPI y a la presión que ejercieron diferentes actores, la mayor parte de estos discuten la implementación de la consulta previa y analizan la dinámica entre los actores involucrados, de manera general en la ley, no en un aspecto específico del desarrollo de la consulta. Este trabajo es un esfuerzo por generar evidencia que permita analizar con mayor detalle la dinámica que caracteriza al desarrollo de un instrumento de gestión en sí mismo, con una propia configuración de actores y estrategias dispuestas que no necesariamente son las mismas de los análisis sobre la consulta previa. Esto supone, además, una mirada micro, que se produce en la práctica cotidiana de un grupo de funcionarios públicos y en la realización de tareas y coordinaciones más concretas que en el caso de una política pública.

Diversos autores han apuntado la necesidad de estudiar al Estado como una estructura desigual y fragmentada. Lejos de ser un ente unitario, se compone de una serie de agencias heterogéneas, cuyas lógicas, discursos y prácticas políticas son, en ocasiones, contradictorias entre sí (Dargent, 2012; Dargent y Urteaga, 2016; Mujica, 2011; Sandoval, 2017; Sosa *et al.*, 2016; Zevallos, 2016). Esta manera de estudiar al Estado pone de relieve la complejidad de evaluar su desempeño, así como los límites de las metodologías existentes para medir la capacidad estatal.

En este trabajo, se propone entender la capacidad estatal como la habilidad de una burocracia estatal para implementar políticas públicas en el territorio sobre el cual tiene jurisdicción, alcanzando sus objetivos de manera efectiva y sin influencia externa indebida (Dargent, 2012; Soifer y Vom Haum, 2008; Zevallos, 2016). Por lo tanto, la capacidad de un Estado para implementar políticas públicas dependerá, en gran medida, de la capacidad de sus agencias estatales a cargo de implementar dichas políticas.

La literatura sobre el tema da cuenta de una serie de abordajes que permiten explicar en qué consiste la capacidad estatal y de qué manera puede medirse (Soifer, 2012; Soifer y Vom Haum, 2008). En general, plantean la existencia de dos dimensiones relacionadas al alcance territorial y social, que permitirían que un Estado implemente políticas públicas de manera efectiva (Dargent, 2012; Soifer, 2012; Soifer y Vom Haum, 2008). Mientras la dimensión territorial refiere al control y presencia estatal en el territorio que gobierna, el estudio de la dimensión social se dirige a entender la centralidad de la relación con sus actores no estatales. No obstante, se ha señalado que la capacidad estatal se encuentra intrínsecamente relacionada con el grado de autonomía que tiene respecto de los actores no estatales (Becker, 1983; Binderkrantz, 2008; Carpenter, 2001; Dargent y Urteaga, 2016; Durand, 2005; Levitsky y Murillo, 2013). En tal sentido, se ha resaltado la importancia de

## ¿Quién es indígena en el Perú?

estudiar las estrategias empleadas por los actores sociales y económicos (no estatales) para influir en el proceso de toma de decisión pública (Binderkrantz, 2008; Mujica, 2014), la particular influencia y el poder que han tenido los grupos empresariales en los Estados de América Latina (Carpenter, 2001; Dargent, 2012; Durand, 2005), así como la manera en que el funcionamiento de las agencias estatales contribuye a la construcción de grupos de actores, aliados y opositores (Dargent y Urteaga, 2016).

Como ha sido señalado, la influencia de actores no estatales con poder económico ha sido uno de los aspectos más importantes en el análisis de la autonomía política que los Estados requieren para llevar a cabo sus funciones y cumplir con los objetivos que se plantean. Autores como Binderkrantz (2008) y Durand (2016) han puesto particular énfasis en la identificación de tipos de actores no estatales que buscan intervenir en el curso de las políticas públicas, así como en la manera, las estrategias y recursos que emplean con este propósito. En línea con lo señalado, la literatura revisada contiene evidencia sobre cómo los grupos con poder económico, vinculados a intereses empresariales y, particularmente, extractivos, han intervenido en la política peruana.

Tomando como base los elementos teóricos presentados, este trabajo aborda el concepto de capacidad estatal como el desempeño de una agencia estatal en el

cumplimiento de sus funciones y, en concreto, en la implementación de un instrumento de gestión. Como se ha planteado, el caso de estudio presenta una situación de fragmentación del Estado, marcada por la oposición de agencias estatales con importante poder económico y político frente a una determinada agencia estatal con menor influencia en la conducción de la política de gobierno. En este escenario, el estudio incorpora un análisis de las clasificaciones de grupos de actores y de las estrategias que caracterizan su quehacer político. Asimismo, examina la noción de autonomía estatal a partir de la acción de las diferentes agencias y hace énfasis en las diferentes posturas políticas y estrategias al interior de un mismo Estado.

Finalmente, nos proponemos una aproximación que considere la especificidad de las diversas racionalidades en el Estado, entendida como la variedad de formas, muchas veces contradictorias, como se plantea el desarrollo y se hace política desde las agencias estatales. Con el propósito de trascender el análisis de los factores que permiten explicar la capacidad o falta de capacidad estatal del Estado para integrar las diversas racionalidades que lo componen, este trabajo pone su atención en la manera en que los “márgenes” del Estado, allí donde resulta sumamente difícil que el Estado implemente las políticas que le corresponde, puede ser funcional al cumplimiento de una agenda hegemónica en el Estado peruano (Das y Poole, 2017; Del Pino, 2017; Sandoval, 2017).

## **El proceso de elaboración y (no) publicación de la Base de Datos Oficial de Pueblos indígenas u Originarios**

Esta sección se propone describir el proceso de implementación de la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios. Se presenta de manera cronológica los eventos más importantes, precisando las posturas adoptadas por los actores involucrados y las decisiones que tomaron a lo largo del proceso de elaboración y publicación del instrumento de gestión estudiado. Esta sección plantea también una mirada etnográfica del Estado, a partir de la dinámica del ejercicio cotidiano de funcionarios y agencias estatales.

### **Los inicios de la BDPI**

El 6 de septiembre de 2011, el gobierno de Ollanta Humala promulgó la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios<sup>3</sup>. La aprobación

---

<sup>3</sup> Ley 29785, “Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)”.

había sido una de las promesas de campaña del Partido Nacionalista, luego de que el conflicto social en Bagua<sup>4</sup> contribuyera a posicionar la consulta previa en el debate nacional (Zavaleta, en prensa), y de que el expresidente Alan García se negara a aprobar el proyecto de ley presentado por la Defensoría del Pueblo en 2010. Este escenario ponía en evidencia el incumplimiento del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) por parte del Estado peruano, norma internacional que incorporaba la consulta como uno de los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios y que había sido ratificada por el mismo Estado peruano en 1995.

La ley fue aprobada por unanimidad por el Congreso de la República el 23 de agosto de este mismo año y promulgada por el presidente Ollanta Humala en la ciudad de Bagua. En líneas generales, la ley de consulta previa establece la obligación del Estado peruano de consultar a los pueblos indígenas u originarios en caso de promover medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar sus derechos colectivos, sobre su existencia física, identidad

---

<sup>4</sup> El 5 de junio de 2009 se llevó a cabo el “Baguazo”, un enfrentamiento entre las fuerzas del orden y manifestantes indígenas en la ciudad de Bagua (Amazonas, Perú), que tuvo como resultado el fallecimiento de 33 ciudadanos peruanos. Dicho enfrentamiento tuvo su origen en una protesta indígena en contra de un conjunto de decretos legislativos que el gobierno de Alan García había aprobado, sobre tierras y recursos del bosque amazónico.

¿Quién es indígena en el Perú?

cultura, calidad de vida o desarrollo, a través de un diálogo intercultural que garantice la inclusión de sus opiniones en los procesos de toma de decisión pública (Congreso de la República, 2011). A fin de contribuir con el óptimo desarrollo de los procesos de consulta previa, la ley establece la creación de la BDPI, instrumento de gestión que contendría la información del Estado respecto de los pueblos indígenas u originarios del Perú. Si bien la ley estipulaba que la BDPI era de carácter referencial y que no constituía derechos, este instrumento era de una importancia central en la medida en que ayudaría a definir quiénes eran los pueblos indígenas u originarios que podían ser consultados.

Una vez aprobada la ley, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) creó una Comisión Multisectorial con el fin de reglamentarla, conformada por catorce viceministerios y seis organizaciones indígenas de alcance nacional. Esta Comisión fue presidida por la PCM y conducida por el Viceministerio de Interculturalidad (VMI) del Ministerio de Cultura (Mincul), en su calidad de órgano técnico especializado en materia indígena del Poder Ejecutivo<sup>5</sup>. La instalación de dicha Comisión había sido presidida por el exviceministro del VMI, Vicente Otta, en septiembre de 2011. Tras la renuncia de Otta, asumiría la dirección del VMI una

---

<sup>5</sup> El Ministerio de Cultura fue creado el 22 de julio de 2010 mediante la Ley 29565.

nueva gestión en octubre del mismo año<sup>6</sup>. El primer gran reto era reglamentar la ley; el segundo, publicar la BDPI.

Las organizaciones indígenas de nivel nacional saludaron la aprobación de la ley y el inicio de su reglamentación. No obstante, en poco tiempo la situación cambió significativamente. A fines de 2011, inició el conflicto social en torno al proyecto minero Conga, en Cajamarca, y se generalizó la percepción de que el Estado se encontraba capturado por sectores empresariales con intereses contrarios a los suyos. La mayoría de las organizaciones indígenas, agrupadas en el Pacto de Unidad<sup>7</sup> (Aidesep, CNA, Conacami y Onamiap) plantearon la inconstitucionalidad de la Ley de Consulta Previa y exigieron al Estado la aceptación de “principios mínimos no negociables”, sin los cuales no continuarían con el proceso de reglamentación. Entre los cuestionamientos a la ley y al proyecto de reglamento, las organizaciones abordaron un aspecto de importante implicancia en la construcción de la base de datos:

---

<sup>6</sup> Cfr. Resolución Suprema N° 027-2011-MC.

<sup>7</sup> El Pacto de Unidad se ha definido como una “articulación estratégica de organizaciones indígenas nacionales cuya finalidad es fortalecer el movimiento indígena nacional y construir propuestas unitarias en camino hacia el ejercicio de la libre determinación, el Buen Vivir y la Vida Plena de los pueblos y las comunidades originarias del Perú”. Para mayor información, revisar: [https://www.facebook.com/pg/pactodeunidadperu/about/?ref=page\\_internal](https://www.facebook.com/pg/pactodeunidadperu/about/?ref=page_internal)

¿Quién es indígena en el Perú?

la necesidad de que, como parte de la definición de pueblos indígenas, sean consideradas todas las comunidades campesinas y nativas. Como resultado del conflicto, cinco organizaciones se retiraron del proceso por considerar que “no había condiciones para seguir el diálogo”. No obstante, el 3 de abril de 2012 se aprueba el Reglamento de la Ley de Consulta Previa<sup>8</sup>.

## **Un gran mapa**

En diciembre de 2011, el VMI había iniciado la contratación de los especialistas que conformarían el primer equipo técnico dedicado a la elaboración de la BDPI. Este equipo estuvo conformado por cuatro ingenieros geógrafos, a quienes se les encargó recopilar información geográfica producida por las diferentes agencias estatales, y construir una plataforma web que permitiera la producción de mapas con distintas capas de información<sup>9</sup>. De acuerdo con las entrevistas, se propuso producir “un gran mapa” que permitiera conocer la ubicación de los pueblos indígenas u originarios en el territorio

---

<sup>8</sup> Mediante Decreto Supremo N° 001-2012-MC.

<sup>9</sup> Se trata de los diferentes elementos que podían ser incluidos en un mapa, por ejemplo, ríos, áreas de departamento/provincia/distrito, comunidades campesinas, concesiones mineras, entre otros.

nacional<sup>10</sup>. El equipo de ingenieros geógrafos estuvo dirigido por altos funcionarios del VMI y sus asesores, abogados y científicos sociales cuyo trabajo en la conducción de este proceso consistía en involucrarse directamente en aspectos legales y conceptuales, así como en el contenido cultural y etnográfico que debía contener la BDPI.

De acuerdo con las entrevistas, la alta dirección del VMI se enfocó los primeros cuatro meses de 2012 en tres tareas puntuales, aunque complejas. La primera consistía en definir la unidad de análisis de la base de datos. Frente a las opciones de “pueblo indígena” o “comunidad indígena”, se optó por la noción de “pueblo indígena”. La posición del VMI y de la Defensoría del Pueblo consistió en sostener que la “comunidad” —nativa o campesina— debía ser entendida como una forma de organización vinculada a un territorio específico y concreto. Dado que la noción de “pueblo indígena” aludía a una identidad cultural más que a un territorio específico, ya que los miembros de un pueblo indígena podían vivir o no en una comunidad, los funcionarios de estas agencias argumentaron que el “pueblo indígena” era un concepto más inclusivo que permitiría un abordaje más integral a la cuestión de las identidades étnicas en el Perú.

---

<sup>10</sup> Se propuso producir un mapa como el del Sistema Nacional de Información Geográfica de la Presidencia del Consejo de Ministros, Sayhuite. Para mayor detalle, ver: <http://www.sayhuite.gob.pe/sayhuite/sayhuite.php>

¿Quién es indígena en el Perú?

En segundo lugar, el VMI emprendió la tarea de analizar los tipos de información con los que se contaba y, a la luz de los criterios para la identificación de pueblos indígenas descritos en el Convenio 169 de la OIT<sup>11</sup>, establecer una metodología para la elaboración y actualización de la BDPI. La tercera consistía en producir un listado de los pueblos indígenas u originarios que, a esa fecha, existían en el país. Como resultado de este proceso, el 22 de mayo de 2012 se aprueba la Directiva que regulará el funcionamiento de la BDPI<sup>12</sup>, incluyendo los criterios que se emplearían por el Mincul para la elaboración y actualización de la BDPI, así como las fuentes de información empleadas y otras consideraciones relativas a la administración de dicho instrumento. Asimismo, se produjo un listado de 52 pueblos indígenas (48 de la Amazonía y 4 de los Andes) que se publicaría por primera vez en la Guía Metodológica “Consulta a los Pueblos Indígenas”<sup>13</sup>.

De acuerdo con las entrevistas, la primera versión de la base de datos estuvo lista en mayo de 2012. Esta consistía en un mapa interactivo del Perú que mostraba la ubicación

---

<sup>11</sup> Los criterios para la identificación de pueblos indígenas u originarios se describen en el artículo 1 del Convenio 169.

<sup>12</sup> Directiva 03-2012/MC, aprobada mediante Resolución Ministerial N° 202-2012-MC.

<sup>13</sup> La versión digital de este documento fue publicada en abril de 2013. Ver: <http://cde.elcomercio.e3.pe/66/doc/0/0/5/9/0/590687.pdf>

referencial de los 52 pueblos indígenas, así como otros datos geográficos de interés. Los pueblos indígenas de la Amazonía se veían representados en el mapa por la ubicación de las comunidades nativas a las que —de acuerdo con las fuentes de información empleadas— pertenecían los pueblos amazónicos. Dado que hasta la fecha no se cuenta con información oficial sobre la autoadscripción étnica de cada comunidad campesina<sup>14</sup>, para los pueblos indígenas de los Andes, el VMI había decidido emplear una metodología distinta. En este caso, los cuatro pueblos andinos se veían representados por los distritos, donde un porcentaje determinado de su población tenía como lengua materna una lengua indígena andina; es decir, quechua, aimara o jaqaru<sup>15</sup>. La información cultural y etnográfica de los pueblos se construiría progresivamente. El siguiente fragmento de la entrevista a un ex funcionario del VMI narra una parte de la reflexión que llevó a establecer los criterios para la BDPI.

---

<sup>14</sup> A diferencia de la resolución de reconocimiento y/o titulación de la comunidad nativa, la resolución de la comunidad campesina no indica el nombre del pueblo indígena o grupo etnolingüístico al que pertenece la comunidad. Asimismo, hasta la fecha no se ha incluido en los censos de comunidades indígenas del INEI, a comunidades campesinas, o a comunidades fuera del ámbito amazónico.

<sup>15</sup> De acuerdo con las entrevistas, hubo una intensa discusión en torno al porcentaje que se definiría. Debido a la escasez de información adicional y de referencias metodológicas, las propuestas de porcentaje variaron constantemente. No obstante, un ex funcionario indicó que se empezó por proponer que la cifra era de 5 %.

¿Quién es indígena en el Perú?

Estábamos un poco desesperados. Estábamos pensando qué cosas podíamos hacer con la parte quechuahablante y se nos ocurrió eso, como la mejor alternativa. Y bueno, a nadie le gustó (...) Entonces, claro, la concentración de un número de gente en un espacio territorial se volvió un criterio interesante. Decíamos, “si hay un determinado número de gente para el que, en ese espacio, el quechua es lengua materna, eso quiere decir que la gente se siente medianamente parte de un mismo colectivo, que es diferente al resto, por su lengua”. Entonces, la teoría tenía sentido. Esa era la teoría detrás de la concentración porcentual (exfuncionario VMI<sup>16</sup>).

Con el fin de recibir aportes y realizar ajustes previos a la publicación de la base de datos, el VMI comenzó a socializar el contenido de la BDPI con especialistas en temas indígenas y académicos, técnicos y funcionarios de agencias estatales. Como se verá más adelante, los intercambios que sostuvieron los funcionarios del VMI con esta diversidad de actores marcaron un punto de quiebre en la relación con este grupo de actores, quienes se opusieron a

---

<sup>16</sup> De manera general, se ha preferido emplear la denominación de “(ex) funcionario” para referirse a los testimonios obtenidos de funcionarios y funcionarias que trabajaron o que trabajaban en agencias estatales, en el momento en que se realizaron las entrevistas. Ello debido a que no se cuenta con la autorización de la totalidad de participantes para mencionar sus nombres.

la manera en que el VMI venía desarrollando el proceso de elaboración y publicación de la BDPI.

## **La oposición y la batalla de los porcentajes**

De acuerdo con la información colectada, para julio de 2012, el VMI había llevado a cabo una serie de reuniones en las que participaron funcionarios de este sector y del Minem, con el fin de abordar temas vinculados a la implementación de la consulta previa. Según exfuncionarios del VMI, estas reuniones no tuvieron como objetivo discutir la publicación de la BDPI, sin embargo, tuvo un importante espacio debatir sobre la ubicación de los pueblos indígenas. De acuerdo con testimonios recogidos, en una capacitación sobre consulta previa a funcionarios del Minem, la presentación de un mapa con la ubicación de los pueblos indígenas habría generado sorpresa y alarma entre los participantes.

El 14 de diciembre de 2012, el equipo del VMI acudió a una sesión del Consejo de Viceministros en la que presentó por primera vez a altos funcionarios del Ejecutivo, “la versión completa de la base de datos que identificaba a los pueblos indígenas del Perú”<sup>17</sup>. Los pueblos indígenas

---

<sup>17</sup> Ver: “¿Cómo decide el Gobierno quién es indígena y quién no?”, 15 de abril de 2015. Recuperado de <http://ojo-publico.com/46/como-decide-el-gobierno-quien-es-indigena-y-quien-no>

¿Quién es indígena en el Perú?

andinos eran representados en un mapa del país por todos aquellos distritos donde más de la mitad de su población tenía como lengua materna una lengua indígena andina. Esta versión de la base de datos incluía a todas las comunidades campesinas inscritas en los distritos antes señalados. Como ha sostenido el entonces Viceministro de Interculturalidad en una entrevista, se evidenció de inmediato la preocupación de algunos funcionarios por la incorporación de miles de comunidades campesinas en la zona andina del país. De acuerdo a los entrevistados, el equipo del VMI encontró una fuerte oposición en las agencias de Energía y Minas, Economía (MEF) y en la PCM, cuyos representantes habrían anunciado que informarían al Ministro de Energía y Minas y al Presidente Humala sobre los planes del VMI de publicar la información presentada.

Cuando salió un listado preliminar de información de comunidades identificadas como pueblos indígenas, a todos los mineros y al sector se le pararon los pelos. Porque de las seis mil comunidades andinas, cinco mil eran pueblos indígenas... Entiendo que así también fue la reacción del propio Presidente y del Ministro, era un “¿qué pasa acá?!” (exfuncionario Minem).

La preocupación era básicamente en lo andino (...) Todo el mapa se veía pintado. Por eso cuando hicimos la

presentación ante el Consejo de Viceministros, la cara de todos era... Y recuerdo muy bien que el Viceministro de Minas dijo, “bueno, está bien, pero igual esto no puede pasar al Consejo de Ministros si es que no lo hablo con mi Ministro primero”. O sea, como diciéndonos “ustedes han podido presentar acá lo que quieran, pero no van a poder publicar” (exfuncionario VMI).

Durante las siguientes semanas, los altos funcionarios del VMI sostuvieron una serie de reuniones con funcionarios —entre ellos, el Ministro de Energía y Minas—, “a fin de explicar el contenido de la base de datos y absolver las dudas que pudieran existir”<sup>18</sup>. Como había sucedido en ocasiones anteriores, el problema eran las comunidades campesinas incluidas en la base de datos. De acuerdo con exfuncionarios del VMI, los constantes intercambios con el Minem se tradujeron en una serie de ensayos para modificar el contenido y la forma de presentar la información sobre pueblos indígenas andinos. A fin de conseguir la aprobación del Minem, el equipo del VMI se embarcó en lo que un entrevistado ha denominado la “batalla de los porcentajes”; es decir, la evaluación de diferentes porcentajes de personas con lengua materna indígena en cada distrito<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> *Ibíd.*

<sup>19</sup> Cabe señalar que no se había identificado estudios técnicos que pudieran dar una respuesta adecuada frente a la pregunta de qué

¿Quién es indígena en el Perú?

“Uy, no, pero en tal distrito va a haber tal proyecto...”, “¿qué pasa si pones 40% en lugar de 20%?” Este tipo de argumentos estaba constantemente en ese tipo de reuniones [con el Minem]. Siempre salíamos perdiendo en esas reuniones. Porque nosotros salíamos con la sensación de ya haber estado concediendo demasiado, y contrariamente, ellos tenían la idea de que nosotros estábamos pidiendo demasiado (exfuncionario VMI).

Era una reunión en la que pidieron ver exactamente determinados departamentos donde sabían que ellos tenían proyectos, ¿no? “A ver, tal zona... ¿Tal zona?” “A ver, achícalo”, “bájalo”, “súbele esto...” Y no tenían expresiones muy amables para los indígenas. O sea, decían “ay, pero por qué no los contactamos de una vez a todos”. O, “¿¡qué se creen los indígenas!?” (exfuncionario VMI).

En los meses que siguieron, se iniciaron los primeros casos de consulta previa en la región Loreto. No obstante, la publicación de la base de datos había quedado en suspenso debido a la desaprobación de las agencias estatales con mayor poder. A esto se sumó la demanda de acción popular<sup>20</sup>

---

porcentaje considerar. El equipo del VMI investigó acerca de experiencias en otros países de la región.

<sup>20</sup> Se interpuso una demanda de Acción Popular por considerarse que la Directiva era inconstitucional. Para mayor información

que la comunidad campesina Chinchaypujio del distrito de Anta, en Cusco, había presentado en enero de 2013, en contra de la Directiva que regula el funcionamiento de la base de datos, por considerar que los criterios objetivos de lengua indígena y tierras comunales restringen la identificación de pueblos indígenas, y no corresponden con lo dispuesto por el Convenio 169 de la OIT. En este contexto, el Presidente de la República brinda una entrevista televisada a fines de abril de 2013, en la que sostiene que “las comunidades indígenas están en su mayoría en la selva”, sugiriendo que el derecho a la consulta previa corresponde a quienes “no se han integrado aún al resto de la sociedad”<sup>21</sup>. De acuerdo con el entonces Viceministro de Interculturalidad Iván Lanegra, las declaraciones del Presidente de la República fueron el desencadenante de la decisión de renunciar a su cargo, por la que optaría pocos días después<sup>22</sup>.

---

sobre esta figura legal, revisar el artículo 75 del Código Procesal Constitucional (Ley 28237).

<sup>21</sup> Ver: La Mula Reportajes. “El Presidente Humala habla sobre la Consulta Previa”. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=pf2WeHWIYwM&t=5s>

<sup>22</sup> *Ibíd.*

¿Quién es indígena en el Perú?

## **Alternativas a la publicación**

Durante los últimos meses de la gestión del Viceministro de Interculturalidad, y frente a la fuerte resistencia del Ejecutivo a la publicación de la BDPI, el equipo del VMI comenzó a evaluar otras alternativas. Dado que, según las entrevistas, el Minem había vetado la inclusión de comunidades campesinas, una primera salida consistió en la publicación de una base de datos que incluyera únicamente a los pueblos indígenas amazónicos. Según la información colectada, esta propuesta fue discutida por los altos funcionarios del VMI y sus asesores. Si bien la mayoría de funcionarios involucrados en la discusión estuvo dispuesto a realizar la publicación parcial de la base de datos —y continuar negociando la incorporación de los pueblos andinos y sus comunidades— dos funcionarios defendieron la causa del “todo o nada”, considerando que la publicación parcial tendría un alto costo político para la gestión y que sería injusto para las organizaciones indígenas andinas que, como otras organizaciones, esperaban con expectativa la tan dilatada publicación. Finalmente, el equipo rechazó la propuesta de publicación parcial.

Tras su renuncia, Iván Lanegra fue reemplazado por Paulo Vilca, quien durante su gestión se había desempeñado como Director General de Interculturalidad y Derechos de los Pueblos Indígenas<sup>23</sup>. En esta gestión, el VMI se con-

---

<sup>23</sup> Cfr. Resolución Suprema N° 015-2013-MC.

centra en una de las tareas previstas por la gestión anterior: la producción de una serie de instrumentos de gestión que servirán como guía para que las entidades estatales lleven a cabo sus procesos de identificación de pueblos indígenas y, en general, la implementación de la consulta previa. Este proyecto tendría como resultado la publicación de la Directiva 004-2014-VMI-MC, que aprueba los Lineamientos que establece instrumentos de recolección de información social y fija criterios para su aplicación en el marco de la identificación de pueblos indígenas u originarios. Asimismo, de acuerdo con las entrevistas, durante esta gestión se evaluó la publicación de fichas de información cultural y étnica relevante de cada pueblo indígena, que serían parte de la publicación de un Atlas de los Pueblos Indígenas u Originarios del Perú y que supliría temporalmente la publicación de la BDPI.

Se estaba buscando una mejor coyuntura para publicar lo cualitativo y lo cuantitativo [toda la información en la BDPI]. Pero ya cuando se va el Viceministro, la coyuntura se pone un poco más complicada. Y dijeron “bueno lo que podemos hacer es... Ya tenemos este producto, ¿por qué no publicar?” “Publiquemos algo, aunque sea lo cualitativo [los textos sobre los pueblos indígenas]” Fue la opción que se tenía en ese momento. Y fue sobre lo que se trabajó (ex funcionario VMI).

¿Quién es indígena en el Perú?

## **Sin hacer ruido**

El Viceministro Paulo Vilca renuncia al VMI en julio de 2013 debido a la negativa del gobierno de aceptar la opinión técnica emitida por el VMI respecto al Estudio de Impacto Ambiental (EIA) del proyecto de ampliación de actividades en lote 88, superpuesto a la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros, para pueblos en aislamiento y contacto inicial (Zavaleta, en prensa). Este suceso también trae como consecuencia la salida del Ministro de Cultura Luis Peirano, quien sería reemplazado por Diana Álvarez-Calderón<sup>24</sup> —una abogada que formalizaría el nombramiento de la Viceministra de Interculturalidad Patricia Balbuena, ex asesora del VMI y quien había quedado a cargo del VMI tras la salida del ex Viceministro<sup>25</sup>—. De acuerdo con las entrevistas, la Ministra convocaría en el primer mes de su gestión a los titulares de Energía y Minas, Ambiente, Justicia y de la PCM, a fin de tratar la publicación pendiente de la BDPI. El resultado habría sido el acuerdo de la publicación parcial de la base de datos. Si bien incluiría como parte de la lista de pueblos a cuatro andinos, se publicaría primero la información de los pueblos amazónicos. La Ministra habría optado por una decisión más conservadora que la gestión

---

<sup>24</sup> Cfr. Resolución Suprema N° 234-2013-PCM.

<sup>25</sup> Cfr. Resolución Suprema N° 028-2013-MC.

precedente: se empezaría por la publicación de los pueblos amazónicos, pero incluso esta se haría de manera progresiva.

El 25 de octubre de 2013, el Mincul inició la publicación de la BDPI, anunciando entregas quincenales con información sobre un grupo específico de pueblos. Así, la primera entrega consistió en información sobre los pueblos amazónicos achuar, awajún, kandozi, jíbaro y wampis. El plan consistió en priorizar la publicación de información de los 48 pueblos amazónicos. Mientras tanto, se encargó al equipo técnico del VMI proponer una serie de metodologías para la publicación de los pueblos andinos y sus comunidades. Hacia junio de 2014, la BDPI ya incluía información de los 48 pueblos amazónicos. Si bien las primeras publicaciones fueron bastante comentadas por quienes las esperaban con bastante expectativa; con el paso de los meses, la atención sobre estas disminuyó. De acuerdo con las entrevistas, la consigna de la gestión había sido “publicar sin hacer mucho ruido”; en otras palabras, debía evitarse la promoción de debates en torno a la publicación y al proceso con actores que habían ejercido una fuerte oposición.

Yo lo que escuchaba era, “publiquemos los pueblos amazónicos que son más simples, porque tienen menos controversia”, “luego los andinos, cuando ya nadie se dé cuenta”. Y así fue, en realidad. Una vez que publicas la base, solo se suelta una noticia y todo el mundo comenta. Y al mes publicas

¿Quién es indígena en el Perú?

otros cinco pueblos más, y a la tercera ya nadie dice nada. Y entonces, cuando se publican los quechuas, pocos medios dicen algo, pero nadie más dice nada (ex funcionario VMI).

Con la publicación de los pueblos amazónicos completa, la alta dirección del VMI le comunicó al Minem sobre su intención de continuar con la publicación de la BDPI, incluyendo la información pendiente sobre los pueblos andinos. Aunque la tensión había disminuido, exfuncionarios del VMI han sostenido que la publicación aún generaba temor en ese sector. Esta vez, la oposición se manifestó en una solicitud de “tiempo”. En febrero de 2015, el Mincul publicó información sobre los pueblos aimara y jaquaru, y sus comunidades campesinas. La publicación de pueblos andinos continuaría en junio de ese mismo año, con información sobre la historia y la cultura de los pueblos quechuas. Ese mes, se anunció la publicación paulatina, entre julio y diciembre de 2015, de las comunidades campesinas quechuas. Las entregas se realizarían mensuales y consistirían en listados de comunidades campesinas por departamentos. De acuerdo con las entrevistas, el equipo del VMI presentó, en la sesión de junio del Grupo de Trabajo de Políticas Indígenas<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> El GTPI, en el que participan siete organizaciones indígenas de alcance nacional, fue creado mediante Resolución Ministerial N° 403-2014-MC con el fin de coordinar, proponer y dar seguimiento a las políticas públicas que involucran pueblos indígenas y/o requieren un enfoque de interculturalidad.

(GTPI), la propuesta de publicación progresiva de comunidades quechuas.

A diferencia del modelo presentado en diciembre de 2012, el nuevo modelo consideraba la propia comunidad como unidad de análisis (y no el distrito), incorporando en el listado de la base de datos a todas aquellas comunidades en las que más del 40 % de su población tenía como lengua materna una lengua indígena andina. Si bien este modelo mostraba un mayor conservadurismo al incluir un menor número de comunidades que el modelo anterior, la gestión del VMI argumentó que se trataba de un modelo con mayor precisión, en la medida en que listaba comunidades por sus propias características y no la del distrito donde había sido reconocida<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Para mayor detalle sobre la metodología empleada, revisar el informe adjunto en el repositorio de la BDPI en: <http://BDPI.cultura.gob.pe/pueblo/aimara>

¿Quién es indígena en el Perú?

**Tabla 1. Reconstrucción de la metodología por pasos de los dos modelos empleados para incorporar comunidades campesinas en la BDPI**

Modelo 1 (Presentado en dic 2012)		Modelo 2 (Presentado en feb 2015)	
1	Identificar los distritos del Perú donde el 50 %, o más, de la población aprendió a hablar en una lengua indígena.	1	Identificar los centros poblados censales ubicados en el área de cada comunidad campesina.
2	Hacer una lista de todas las comunidades campesinas inscritas en esos distritos.	2	Identificar la población de cada comunidad campesina.
3	Incorporarlas en la BDPI.	3	Identificar las comunidades campesinas donde el 40%, o más, de la población aprendió a hablar en una lengua indígena.
		4	Hacer una lista de todas esas comunidades campesinas.
		5	Incorporarlas en la BDPI.

Elaboración propia. Fuente: Información recolectada mediante entrevistas.

Pocos días después de la publicación de la primera lista de comunidades quechuas, el portal periodístico *Ojo Público* compartió una aplicación en línea mediante la cual se podía acceder a “la base de datos preliminar de pueblos indígenas” que, según mencionan, el gobierno se había

negado a revelar durante los tres últimos años<sup>28</sup>. En efecto, de acuerdo con las entrevistas, se trató de la base de datos que había sido preparada por el equipo del VMI durante la gestión precedente y que había sido presentada al Consejo de Viceministros en diciembre de 2012. Representantes de las organizaciones de sociedad civil y organizaciones indígenas acusaron al gobierno de haber eliminado intencionalmente, y sin ningún criterio técnico, a comunidades campesinas que, a pesar de aparecer en la primera lista, no habían formado parte de la publicación que hasta la fecha se había realizado.

En diciembre de 2015, el VMI publicó la última entrega del listado de comunidades campesinas de los pueblos quechuas en el portal web de la BDPI. Así, se terminaba la “primera etapa de difusión” de la base de datos<sup>29</sup>. Si bien entre los planes del VMI para el 2016 se incluía el análisis de nueva información, a fin de actualizar el listado de comunidades campesinas con la metodología empleada en

---

<sup>28</sup> Ver: “Los secretos mineros detrás de la lista de comunidades indígenas del Perú”, *Ojo Público*, 22 de julio de 2015. Recuperado de <https://ojo-publico.com/77/los-secretos-detras-de-la-lista-de-comunidades-indigenas-del-peru>

<sup>29</sup> Ver: “Ministerio de Cultura concluye primera etapa de difusión de la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas y Originarios”. Recuperado de <http://www.cultura.gob.pe/es/comunicacion/noticia/ministerio-de-cultura-concluye-primera-etapa-de-difusion-de-la-base-de-datos>

¿Quién es indígena en el Perú?

el 2015, la dificultad seguía siendo la falta de información suficiente y de calidad para la base de datos, así como para construir una metodología de mayor solidez. Muchos de los actores de sociedad civil que se habían opuesto al proceso desconfiaban de la metodología empleada y sospechaban de la intención de retirar a algunas comunidades por encontrarse en el ámbito concesiones mineras. Mientras tanto, una nueva etapa en la relación con Energía y Minas empezaba, con una nueva Ministra a cargo.

## **Discusión de los hallazgos**

Esta sección se propone describir las posturas, estrategias y discursos adoptados por los actores involucrados en el proceso de implementación de la BDPI. Asimismo, se presentará los factores que permiten explicar la manera en que se publicó la BDPI. Para ello, la presente sección incorpora en el análisis de los hallazgos, nociones de la teoría y de la revisión de literatura académica que contribuyen a una mejor discusión del proceso.

### **Posturas sobre la BDPI y estrategias de los actores involucrados**

Como ha sido descrito en la sección precedente, el proceso estudiado se caracterizó por una fuerte oposición de gran parte de los actores involucrados, quienes cuestionaron el alcance que el VMI pretendía dar a la ley de consulta previa y, en consecuencia, al contenido de la BDPI. Una primera postura estuvo representada por el Minem y respaldada por otras agencias estatales de gran poder en el Ejecutivo (como

¿Quién es indígena en el Perú?

la PCM y el MEF), quienes cuestionaron la incorporación de comunidades campesinas en la BDPI, argumentando que los pueblos indígenas se encontraban únicamente en la Amazonía y que, una medida como la propuesta por el VMI, representaría un obstáculo para el desarrollo económico del país. Este grupo de actores ejerció una presión mayor sobre el proceso en los últimos meses del 2012, hasta la renuncia del exviceministro de Interculturalidad Iván Lanegra.

De acuerdo con el testimonio de exfuncionarios del VMI y del Minem, esta oposición fue ejercida de manera directa por altos funcionarios de agencias estatales como el Minem y la PCM, siendo decisiva en este proceso una serie de reuniones llevadas a cabo entre mediados del 2012 y del 2013. Entre las reuniones más importantes, los entrevistados enfatizaron dos. La primera fue en el Consejo de Viceministros, en diciembre de 2012, en la que el Minem y la PCM se habrían opuesto a la publicación de la propuesta presentada esa misma fecha por el VMI. La segunda se llevaría a cabo en los siguientes dos meses y contaría únicamente con la participación de altos funcionarios del VMI y del Minem. La estrategia de estas agencias fue sostener que la implementación de la consulta previa en la zona andina pondría en riesgo el desarrollo económico del país, apoyados por la oposición del propio Presidente de la República.

La segunda postura estuvo representada por organizaciones indígenas de alcance nacional y organizaciones de la sociedad civil; entre ellas, centros de investigación e institu-

ciones de promoción y defensa de los derechos indígenas<sup>30</sup>. Este grupo de actores se posicionó en el extremo opuesto al de las agencias estatales, exigiendo al Mincul la incorporación de la totalidad de comunidades campesinas y nativas, en la costa, sierra y selva del país. De acuerdo con la información colectada, estos actores ejercieron una mayor presión sobre el proceso durante el 2013 y 2015. A mediados de 2012 y en junio de 2015, el VMI llevó a cabo reuniones con representantes de estos actores, cuya finalidad fue la de socializar su propuesta de publicación de información en la BDPI. No obstante, este grupo contó con una capacidad de incidencia considerablemente menor que la del primer grupo.

De manera general, la postura del VMI se alineó con lo que había propuesto la Defensoría del Pueblo en un texto que luego se incluiría en la ley de consulta previa. Reconoció la existencia de cuatro pueblos indígenas andinos y, con respecto a las comunidades campesinas y nativas, sostuvo que estas podían ser identificadas como pueblos indígenas u originarios si cumplían con los criterios descritos por la OIT en el Convenio 169<sup>31</sup>. Ello se tradujo en

---

<sup>30</sup> Entre ellos estuvieron el Instituto de Defensa Legal (IDL), Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), la PUCP y otros.

<sup>31</sup> Artículo 7 de la Ley 29785. Las comunidades campesinas y nativas podrán ser identificadas como pueblos indígenas u originarios, conforme a los criterios objetivos y el criterio subjetivo señalado en el mismo artículo, para la identificación de pueblos indígenas u originarios.

¿Quién es indígena en el Perú?

la incorporación de todas las comunidades nativas en la BDPI, consignando la información existente sobre el pueblo indígena o familia etnolingüística. En el caso de los pueblos indígenas andinos y las comunidades campesinas, se decidió tomar como criterio la lengua materna indígena andina (quechua, aimara o jaqaru)<sup>32</sup>. Debido a consideraciones que incluyeron presiones políticas, la proporción de lengua materna indígena fue modificada una serie de veces.

El VMI tuvo como aliados en este proceso, además de la Defensoría del Pueblo, a agencias de cooperación internacional como la OIT, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), entre otras. Aunque la Defensoría del Pueblo emitió comunicaciones a fin de que el Mincul publique la BDPI y el Minem realice procesos de consulta previa en los ámbitos de proyectos mineros, en general, estas instituciones no ejercieron influencia en las decisiones que se tomaron en todo el proceso. Sin embargo, sirvieron de aliento brindando apoyo logístico, asesoría técnica y respaldo institucional al Mincul.

La siguiente tabla presenta la lista de actores involucrados en el proceso de implementación de la BDPI, su

---

<sup>32</sup> El criterio de lengua indígena sería utilizado únicamente para efectos de la publicación de la BDPI (como un instrumento referencial). No obstante, la identificación de pueblos indígenas para los procesos de consulta se realizarían en campo, teniendo en consideración un análisis de los diferentes criterios dispuestos en la Ley de Consulta Previa.

nivel de toma de decisiones y la postura que asumieron respecto de la propuesta del VMI para implementar la base de datos. Como ha sido expuesto, una de las principales características del proceso es la oposición que ejercieron casi la totalidad de actores, aunque motivados por distintas razones. Asimismo, es necesario resaltar la falta de apoyo que el VMI recibió del Ejecutivo en general, incluso del gabinete del propio Ministerio de Cultura.

**Tabla 2. Mapeo de actores**

Nivel de la toma de decisiones	Actores	Postura respecto de la propuesta de elaboración y publicación de la BDPI del VMI		
		A favor	Neutral	En contra
Alto	Gobierno central: Presidencia de la República			X
Alto	Presidencia del Consejo de Ministros			X
Alto	Ministerio de Energía y Minas			X
Alto	Ministerio de Economía y Finanzas			X
Medio	Viceministerio de Interculturalidad, Mincul	X		
Bajo	Defensoría del Pueblo	X		
Bajo	Organizaciones indígenas de alcance nacional			X

¿Quién es indígena en el Perú?

Bajo	Centros de investigación e instituciones de promoción y defensa de los derechos indígenas			X
Bajo	Cooperación internacional (OIT, PNUD, entre otros.)	X		

Elaboración propia

Fuente: Zevallos (2016).

### **El VMI y su interacción con los actores en el proceso de implementación de la BDPI**

Frente a la presión de las agencias estatales —y la ausencia de referentes que permitieran defender con solidez su metodología—, el VMI realizó una serie de modificaciones a su propuesta de implementar la BDPI. A partir de las entrevistas, es posible identificar cinco propuestas planteadas a lo largo de las tres gestiones en las que se desarrolló este proceso. La primera propuesta, vigente hasta mediados de 2012, fue la más ambiciosa, ya que incorporaba un mapa interactivo con diversas capas de información, entre las que se consideró a las comunidades campesinas sobre la base de un 5 % de lengua materna indígena de su distrito. Tras la negativa del Ejecutivo de aceptar sus propuestas, el equipo del VMI se habría visto obligado a moderar sus criterios, introduciendo cambios en la metodología de identificación de comunidades, en la forma y en el contenido de

la información. De manera general, para la identificación de pueblos andinos las cinco propuestas fueron elaboradas sobre la base de un porcentaje definido de hablantes de lengua indígena.

A partir de un análisis de la actuación de los grupos mencionados es posible identificar las estrategias clasificadas por Binderkrantz (2008) con las que los actores ejercen presión sobre el curso de una decisión pública. Así, este estudio pone de relieve el despliegue de estrategias *directas* e *indirectas* por parte de actores que, de acuerdo con la teoría de Binderkrantz (2008), representarían a grupos económicos y la sociedad civil, respectivamente. Por un lado, los actores estatales ejercieron presión política mediante la intervención directa de altos funcionarios en la gestión del VMI; y por el otro lado, en el caso de los actores no estatales, la presión política fue canalizada a través de los medios de comunicación (principalmente prensa escrita).

Aunque la teoría de Binderkrantz (2008) permite clasificar las estrategias de grupos de actores según las posibilidades de estos para interferir en el curso de una política pública, supone también limitaciones en el análisis de este estudio. A diferencia de lo propuesto por la autora, los actores con poder económico o “corporativo” no tienen como figura central al empresariado, sino a actores estatales que representan la postura política y económica del Estado en su conjunto. Ciertamente, el sector empresarial fue claro

¿Quién es indígena en el Perú?

en oponerse a la ley de consulta previa y a la propuesta de implementación de la BDPI. Sin embargo, dicho sector no ejerció una influencia directa en el proceso de elaboración y publicación de la BDPI. Por el contrario, la información colectada permite sostener que los actores estatales que se opusieron a este proceso defendieron los intereses de sus agencias (Minem, PCM, MEF), convencidos de que la industria extractiva era central para el desarrollo del país y de que la implementación de la BDPI y de la consulta previa (sobre todo en los Andes) representaba una amenaza para el desarrollo de esta industria.

Continuando con estas ideas, este estudio no asume un escenario donde el Estado ha sido capturado por actores no estatales con poder económico, como propone gran parte de la producción académica (Bebbington *et al.* 2013; Durand, 2016; Mujica, 2014). Este trabajo hace énfasis en una manera de entender el Estado al interior del propio Estado, donde el crecimiento económico es visto como opuesto al reconocimiento de determinados derechos, en este caso, derechos colectivos. Dicho paradigma se convierte en un “sentido común” que se traduce en un discurso incorporado por gran parte de los actores estatales, y compartido por los actores con poder económico.

## Publicación de la BDPI

En la segunda mitad del 2013, la tensión en torno al proceso de elaboración y publicación de la BDPI había disminuido. Este contexto favoreció que, en octubre de 2013, una nueva administración en el MINCUL publicara la BDPI. De acuerdo con la información recogida, esta nueva etapa del proceso se caracterizó por la presencia de dos elementos que habrían hecho posible la continuación del proceso: el cambio en la administración de las agencias de Cultura (Mincul y VMI) y Energía y Minas, y la implementación de una estrategia paulatina en la publicación de la BDPI. Según los entrevistados, la nueva administración en Cultura gozaba de redes que le habrían permitido generar una mayor confianza —que la administración precedente— al interior del Ejecutivo<sup>33</sup>. Asimismo, la relación entre las dos agencias mejoraría con el nombramiento en el Minem de dos nuevos ministros más “abiertos” a la consulta previa, entre febrero de 2014 y febrero de 2015<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> De acuerdo con la entrevista realizada a un alto funcionario del VMI, la nueva Ministra generaba cierta confianza en el gremio minero debido a que tenía relaciones amicales con gente más cercana a los intereses mineros.

<sup>34</sup> Ver: “Ministra Ortiz: No hubo voluntad política de hacer consulta previa”, *OjoPúblico*, 22 de julio de 2015. Recuperado de <<http://ojo-publico.com/75/ministra-ortiz-no-hubo-voluntad-politica-de-hacer-consulta-previa>>

¿Quién es indígena en el Perú?

Además, el cambio en la administración del Mincul trajo consigo un mayor involucramiento del gabinete ministerial en la implementación de la BDPI, la misma que durante la gestión anterior había dependido casi exclusivamente del VMI. Dicho gabinete aprobó una nueva propuesta de publicación del VMI que, al ser paulatina, habría sido considerada por los demás actores estatales como una estrategia de menor “confrontación” respecto a la del 2012. Para los entrevistados, una estrategia de este tipo brindaba un mayor margen de predictibilidad de la información que se haría pública en cada entrega. Asimismo, para las entidades promotoras, suponía tiempos más prolongados para planificar cómo se implementaría la consulta previa en diferentes zonas del país y para determinados proyectos.

A partir de los hallazgos de este estudio es posible cuestionar la centralidad de la autonomía respecto a los actores no estatales como elemento fundamental para el análisis de la capacidad estatal. El caso de estudio centra su atención en la limitada autonomía de una agencia estatal frente a otras con mayor poder político y económico, revelando la dinámica de fragmentación que caracteriza a Estados como el peruano y sus contradicciones: un gobierno aprueba una ley que prometió durante la campaña presidencial, para luego oponerse a la implementación de un instrumento que resulta clave para su ejecución.

De acuerdo con lo señalado por Dargent y Urteaga (2015), la capacidad estatal para implementar una política, o este caso, un instrumento de gestión, se encuentra estrechamente relacionada con el desarrollo de una institucionalidad que sirva como soporte para el ejercicio de sus funciones. En ese sentido, las dificultades que caracterizaron el proceso de implementación de la BDPI y las limitaciones del VMI se explican, en gran medida, por la debilidad de una institución como el Mincul, con pocos años de creación y con una agenda subordinada a las agendas de otras agencias del Ejecutivo. Tal contexto se ve reflejado en la posición de neutralidad del gabinete ministerial del Mincul frente al proceso de implementación de la BDPI, principalmente en el primer año y medio del proceso narrado.

El instrumento de gestión estudiado es importante porque está destinado a definir quiénes son los pueblos indígenas en el Perú. Tal como propone Paredes (2015), la politización de lo indígena en el caso peruano se construye desde “arriba”. La definición de lo indígena fue una pugna que se desarrolló principalmente al interior del gobierno, que supuso una negociación entre el VMI y las agencias con mayor poder político y económico del Ejecutivo, donde las organizaciones indígenas tuvieron una influencia casi nula. Esta manera de hacer política se vio reflejada en la percepción que tuvieron actores no estatales sobre la BDPI como el resultado de un “manejo más prudencial”,

¿Quién es indígena en el Perú?

y, en consecuencia, les era una señal negativa del sometimiento del VMI a los intereses de grupos económicos y de la manipulación de la información publicada, a fin de satisfacer al Ejecutivo.

## Conclusiones

El proceso de implementación de la BDPI pone en evidencia las dificultades para cumplir con una función encargada, de vital importancia para el cumplimiento de una ley. Estas dificultades pueden explicarse por la fragmentación de un Estado en el que coexisten discursos oficiales divergentes, con agencias que responden a lógicas de desarrollo diferentes, y muchas veces opuestas. En este contexto, el Ministerio de Cultura, y específicamente el Viceministerio de Interculturalidad, se presentan como entidades con una capacidad política y económica considerablemente menor que la Presidencia del Consejo de Ministro o el Ministerio de Energía y Minas, agencias que se oponen a la propuesta del VMI de implementar la BDPI.

Los hallazgos de este estudio conducen a repensar los elementos que se deben considerar en el análisis de la capacidad estatal, particularmente en países como el Perú. La autonomía ha sido un elemento central en la literatura académica para evaluar de la capacidad de un Estado, en relación con la competencia para cumplir con sus funciones sin interferencias de actores externos. El caso de estudio pone

## ¿Quién es indígena en el Perú?

en evidencia diversos niveles de autonomía en la política pública de un gobierno. De acuerdo con la información recogida, las agencias estatales (Minem, PCM) ejercieron una oposición autónoma, sostenida en un discurso sobre desarrollo económico a través del fortalecimiento de la industria extractiva y el “peligro” que representaba la consulta previa a los pueblos indígenas. A diferencia de otros estudios que identifican al sector empresarial como el actor no estatal por excelencia, con considerable capacidad para influir en la política pública, este estudio prioriza la atención en la intervención de actores estatales que —como en el caso de los actores empresariales referidos en la literatura académica— se oponen a otra agencia estatal de menor poder económico y político en el cumplimiento de sus funciones.

Este estudio permite observar cómo la fragmentación estatal puede resultar funcional a un Estado con modelos de desarrollo no compatibles, donde las jerarquías al interior del mismo Estado se legitiman en función del modelo de desarrollo económico que proponen. Cabe anotar que aun con las limitaciones descritas, la implementación de la BDPI supuso el cumplimiento parcial de la Ley de Consulta Previa, sin que ello representara el nivel de riesgo que agencias como la PCM y el Minem consideraban tener. Si bien la metodología empleada en la elaboración de la BDPI fue explicada sobre la base de criterios técnicos y la ausencia de información pertinente sobre los pueblos indígenas

andinos, el margen de acción del VMI estuvo limitado por aquello que el Estado en su conjunto le permitió desarrollar.

Además de reconstruir el proceso de implementación de la BDPI, describir la dinámica de los principales actores involucrados en el mismo y las decisiones que se tomaron a fin de implementar la BDPI, este estudio ofrece una propuesta que contribuye a explicar el hecho de que la publicación haya tenido lugar, aun con la resistencia y oposición que se topó en el camino. A lo largo de la exposición se constata la existencia de una serie de recursos que, en contextos de precariedad institucional y frente a la ausencia de respaldo del Estado en su conjunto, pueden conducir a la implementación limitada de un instrumento de gestión como la BDPI —y finalmente de una política—. En el caso estudiado, estos recursos fueron guardar reserva de los avances que se venían realizando, “sin llamar la atención”, así como el despliegue de estrategias que situaron al VMI y al Mincul como agencias con cierta “moderación”, y que incluyeron concesiones como los tiempos de cada publicación, contribuyendo a que, un año y medio después de la primera versión de la BDPI, se realizara la publicación.

Entre los temas de investigación pendientes que se desprenden de este estudio, cabe resaltar tres. La dinámica al interior del propio Estado y cómo la fragmentación del mismo influye en la capacidad de una agencia estatal para cumplir con sus funciones. No obstante, este trabajo ofrece

## ¿Quién es indígena en el Perú?

también una mirada a la interacción de otros actores no estatales que podría constituir una línea de investigación en sí misma. Un ejemplo es el rol que cumple el sector empresarial en las decisiones de agencias como el Minem, cómo se configura la interacción entre ambos grupos, la influencia y las estrategias de negociación de un lado y de otro. Otro ejemplo, el rol de las organizaciones indígenas en las decisiones de agencias como el Mincul, y la manera cómo su interacción con sectores del Estado podría o no contribuir con la implementación de instrumentos de gestión como el estudiado.

Otra línea de investigación pendiente se dirige a entender la manera en que el Estado construye categorías y analiza la información existente con la finalidad de identificar a los pueblos indígenas. La discusión en torno a la unidad de análisis de la base de datos (“pueblo indígena” o “comunidad”) pone de relieve la divergencia entre dos perspectivas; una vinculada al mundo académico, la otra a la gestión pública. En este escenario, resulta sumamente útil el análisis de la pertinencia de instrumentos de gestión cuya finalidad es implementar leyes para la protección de derechos, así como de la manera en que el Estado opera, qué tipo de información valida y a quién considera como interlocutor y fuente válida.

Finalmente, el estudio de procesos como el de la implementación de la BDPI conduce a examinar la función

que cumplen los criterios técnicos y metodológicos en las decisiones de agencias estatales donde lo técnico se entrecruza con lo político. Este estudio hace hincapié en la necesidad de mirar de cerca el ejercicio cotidiano de funcionarios públicos, así como la dinámica, el juego de poderes y las estrategias que están detrás del quehacer técnico y metodológico.



## Referencias

- Abanto, A. (2011). La institucionalidad indígena en el Perú. *Revista Argumentos*, 5 (3). Disponible en: <http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/la-institucionalidad-indigena-en-el-peru/>
- Alza, C. y Zambrano, G. (2015). Pueblos indígenas y establecimiento de agenda: cambios en la estructura organizacional en el Estado peruano 2000-2011. Buenos Aires: CLACSO.
- Bebbington, A., Scurrah, M. y Chaparro, A. (2013). Minería, conflictividad y la política: ¿algo cambia? *Revista Argumentos*, 7 (5). Disponible en: <http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/mineria-conflictividad-y-la-politica-algo-cambia/>
- Becker, G. (1983). A theory of competition among pressure groups for political influence. *Quarterly Journal of Economics*, 98 (3), 371-400. (<https://doi.org/10.2307/1886017>)
- Binderkrantz, A. (2008). Different groups, different strategies: how interest groups pursue their political ambition. *Scandinavian Political Studies*, 32 (2), 173-200. (<https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2008.00201.x>)

¿Quién es indígena en el Perú?

- Carpenter, D. (2001). *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks and Policy Innovation in Executive Agencies*. Princeton: Princeton University Press.
- Carpenter, D. (2001). *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks and Policy Innovation in Executive Agencies*. Princeton: Princeton University Press.
- Congreso de la República (2012). *Reglamento de la Ley 29785. Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)*.
- Congreso de la República (2011). *Ley 29785. Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)*.
- Dargent, E. y Urteaga, M. (2016). Capacidad estatal y fuerzas sociales: explorando una relación compleja. En: R. Grompone (Ed.). *Incertidumbres y distancias: el controvertido protagonismo del Estado en el Perú* (pp. 175-206). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Congreso de la República (2012). *Reglamento de la Ley 29785. Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)*.
- Del Pino, P. (2017). *En nombre del gobierno. El Perú y Uchuraccay: un siglo de política campesina*. Lima: La Siniestra Ensayos.

- Dargent, E. (2012). El Estado en el Perú: una agenda de investigación. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Durand, F. (2016). *Cuando el poder extractivo captura el Estado. Lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú*. Lima: OXFAM.
- Dargent, E. y Urteaga, M. (2016). Capacidad estatal y fuerzas sociales: explorando una relación compleja. En: R. Grompone (Ed.). *Incertidumbres y distancias: el controvertido protagonismo del Estado en el Perú* (pp. 175-206). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Gálvez, A. y Sosa P. (2013). “El problema del indio”: una mirada a la implementación de la consulta previa desde la lógica del Estado y sus funcionarios. *Revista Argumentos*, 7 (5). Recuperado de <http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/el-problema-del-indio-una-mirada-a-la-implementacion-de-la-consulta-previa-desde-la-logica-del-estado-y-sus-funcionarios/>
- Das, V. y Poole. D. (2017). El Estado y sus márgenes. Etnografías comparadas. En: P. Sandoval (ed.). *Las máscaras del poder. Textos para pensar el Estado, la etnicidad y el nacionalismo*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Levitsky, S. y Murillo, M. V. (2013). Building institutions on weak foundations. *Journal of Democracy*, 24 (2), 93-107.
- Del Pino, P. (2017). En nombre del gobierno. El Perú y Uchu-

¿Quién es indígena en el Perú?

raccay: un siglo de política campesina. Lima: La Siniestra Ensayos. <http://ojo-publico.com/77/los-secretos-detras-de-la-lista-de-comunidades-indigenas-del-peru>

- Diez, A. (2014). La consulta oficiosa y la consulta oficial. Los casos de la reserva Majjuna y del reglamento de la ley de consulta en el Perú [Documento de trabajo ICSO, número 2]. Santiago de Chile: ICSO. Organización Internacional del Trabajo (1989). *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales*.
- Durand, F. (2016). Cuando el poder extractivo captura el Estado. Lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú. Lima: OXFAM.
- Perla, C. (2009). Empresas Mineras como Promotoras del Desarrollo. La Dimensión Política de las Inversiones Sociales Mineras en el Perú. En: C. Meléndez y A. Vergara (Eds.). *La iniciación de la política. El Perú político en perspectiva comparada*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Durand, F. (2005). Dinámica política de la corrupción y participación empresarial. En: F. Portocarrero (ed.). *El pacto infame: la persistencia de la corrupción en el Perú*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- Sanborn, C., Hurtado, V., y Ramírez, T. (2016). *La consulta previa en el Perú: avances y retos*. Lima: Universidad del Pacífico.

- Gálvez, A. y Sosa P. (2013). “El problema del indio”: una mirada a la implementación de la consulta previa desde la lógica del Estado y sus funcionarios. *Revista Argumentos*, 7 (5). Disponible en: <http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/el-problema-del-indio-una-mirada-a-la-implementacion-de-la-consulta-previa-desde-la-logica-del-estado-y-sus-funcionarios/> rutinas. En: *Las máscaras del poder. Textos para pensar el Estado, la etnicidad y el nacionalismo*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Lanegra, I. (15 de abril 2015). ¿Cómo decide el Gobierno quién es indígena y quién no? Ojo Público. Disponible en: <http://ojo-publico.com/46/como-decide-el-gobierno-quien-es-indigena-y-quien-no> Soifer, H. y Vom Haum, M. (2008). Unpacking the Strength of the State: The Utility of State Infrastructural Power. *Studies in Comparative International Development*, 34 (3), 219-230.
- Levitsky, S. y Murillo, M. V. (2013). Building institutions on weak foundations. *Journal of Democracy*, 24 (2), 93107. (<https://doi.org/10.1353/jod.2013.0031>)
- Luna, N. y Romo, V. (22 de julio de 2015). Los secretos mineros detrás de la lista de comunidades indígenas del Perú”. Ojo Público. Disponible en: <http://ojo-publico.com/77/los-secretos-detras-de-la-lista-de-comunidades-indigenas-del-peru> Zavaleta, M. (2016). *Consulta previa: ¿efectos inesperados de la medida?* [En prensa]

¿Quién es indígena en el Perú?

- Mujica, J. (15 de septiembre de 2014). El lobby en un escenario de agendas fragmentadas. Consideraciones sobre los mecanismos de gestión de intereses en el Parlamento peruano. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 1 (1). Disponible en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/cienciapolitica/article/view/11891/12460>
- Organización Internacional del Trabajo (1989). Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales.
- Paredes, M. (2009). En una arena hostil. La politización de lo indígena en el Perú”. En: C. Meléndez y A. Vergara (Eds.). *La iniciación de la política. El Perú político en perspectiva comparada*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Perla, C. (2009). Empresas Mineras como Promotoras del Desarrollo. *La Dimensión Política de las Inversiones Sociales Mineras en el Perú*. En: C. Meléndez y A. Vergara (Eds.). *La iniciación de la política. El Perú político en perspectiva comparada*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Rousseau, S. (2012). La ley de consulta previa y las paradojas de la indigeneidad”. *Revista Argumentos*, 6 (5). Disponible en: <http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/la-ley-de-consulta-previa-y-las-paradojas-de-la-indigeneidad/>

- Sanborn, C., Hurtado, V., y Ramírez, T. (2016). La consulta previa en el Perú: avances y retos. Lima: Universidad del Pacífico.
- Sandoval, P. (2017). Las máscaras del poder: eventos, espacios y rutinas. En: *Las máscaras del poder. Textos para pensar el Estado, la etnicidad y el nacionalismo*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Soifer, H. (2012). Measuring State Capacity in Contemporary Latin America. *Revista de Ciencia Política*, 32 (3), 585–598.
- Soifer, H. y Vom Haum, M. (2008). Unpacking the Strength of the State: The Utility of State Infrastructural Power. *Studies in Comparative International Development*, 34 (3), 219–230. (<https://doi.org/10.1007/s12116-008-9030-z>)
- Sosa, P., Pérez, J., Figueroa, M. y Uchuypoma, D. (2012). Los efectos de la fragmentación en las organizaciones indígenas y la dinámica política e institucional de la consulta previa en el Perú a un año de su aprobación. *Politai*, 3 (5), 157–177.
- Sosa, P., Esparch, N., Sánchez, N., Pedraglio D., y Ruiz, M. (2016). Desde adentro: casos prácticos de gestión en el Estado peruano [Documento de trabajo número 227]. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

- Zavaleta, M. (2016). Consulta previa: ¿efectos inesperados de la medida? [En prensa]
- Zevallos, N. (2016). Capacidades estatales y resistencias a la erradicación de cultivos: una mirada al Monzón. *Revista Interdisciplinaria de Trabajos sobre las Américas*, 9. Disponible en: <http://www.revue-rita.com/notesderecherche9/capacidades-estatales-y-resistencias-a-la-erradicacion-de-cultivos-una-mirada-al-monzon.html>

## Anexos

**Tabla 3. Metodología del estudio**

Herramientas	Instrumentos	Lugares ricos en datos
Revisión de archivo	Ficha de registro normativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Leyes y sus reglamentos</li> <li>- Resoluciones Ministeriales y Viceministeriales</li> </ul>
	Ficha de registro de instrumentos de gestión	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Guías metodológicas</li> <li>- Informes técnicos</li> <li>- Informes de gestión</li> </ul>
	Ficha de registro de notas de prensa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Artículos de opinión</li> </ul>
Entrevistas	Guía de entrevista semi-estructurada en profundidad	<p>Experiencia y conocimiento de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Funcionarios del Viceministerio de Interculturalidad (11)</li> <li>- Funcionaria de la Defensoría del Pueblo (1)</li> <li>- Funcionarios del Ministerio de Energía y Minas (2)</li> <li>- Representantes de organizaciones indígenas nacionales (2)</li> <li>- Representante de organismo internacional (1)</li> <li>- Especialista en temas indígenas vinculado con actividades académicas (1)</li> </ul>

Elaboración propia.

## ¿Quién es indígena en el Perú?

### Tabla 4. Cronología del proceso de elaboración y publicación de la BDPI

Conformación del primer equipo a cargo de la elaboración de la BDPI

Se conforma un equipo de ingenieros geógrafos para comenzar la elaboración de la BDPI. La primera tarea consistió en ubicar territorialmente a los pueblos indígenas.

Publicación de la Directiva que regula el funcionamiento de la BDPI

Los funcionarios del VMI desarrollan una metodología inicial para la elaboración, actualización y publicación de la BDPI. Se publica la Directiva que se mantiene vigente a la fecha.

Demanda de acción popular en contra de la Directiva de la BDPI

La comunidad campesina de Chinchaypujio, del distrito de Anta, Cusco, interpone una demanda contra la Directiva, por considerar que los criterios empleados para la identificación de pueblos indígenas son restrictivos y no se ajusta con lo dispuesto por el Convenio 169 de la OIT. Para el VMI, esta situación es considerada un nuevo obstáculo.

Diciembre  
2011

Mayo  
2012

Diciembre  
2012

Septiembre  
2011

Abril  
2012

Diciembre  
2012

Mayo  
2013

Promulgación de la Ley de Consulta Previa

Publicación del Reglamento de la Ley de Consulta Previa

Presentación de la BDPI en sesión del Consejo de Viceministros

Renuncia del Viceministro de Interculturalidad y cambio de gestión

El 23 de agosto de 2011, el Congreso de la República aprueba por unanimidad el proyecto de ley. El 6 de septiembre del mismo año, el Presidente Ollanta Humala promulga la ley. La ley establece la obligación del Ministerio de Cultura de elaborar, consolidar y actualizar la BDPI.

Se publica el Reglamento de la Ley de Consulta Previa, norma que establece lineamientos referidos a la BDPI. Se genera un conflicto en el proceso de reglamentación entre las organizaciones indígenas de alcance nacional y el Estado. Este conflicto tiene como resultado el retiro de cinco de las siete organizaciones del proceso, quienes consideran que la ley es inconstitucional y que por tanto no debe ser reglamentada sino modificada. Entre las demandas planteadas por las organizaciones indígenas, se incluye la discusión sobre el alcance de la consulta previa, asunto directamente relacionado con el contenido de la BDPI.

Se realiza una reunión con representantes de todos los sectores en la sede de la PCM. Altos funcionarios del MINEM, la PCM y el MEF se oponen a la propuesta del VMI. Luego se llevarían a cabo algunas reuniones más entre altos funcionarios del MINEM y del VMI, en las que se dejaría en claro la oposición del MINEM y de otras agencias.

El Viceministro plantea su renuncia como resultado de la negativa del gobierno a incluir a las comunidades campesinas que forman parte de los pueblos indígenas en la BDPI y luego de una entrevista televisada al Presidente de la República, en la que deja entrever que las comunidades campesinas no serían indígenas y no formarían parte de la BDPI. Asume la conducción del VMI quien hasta esa fecha se había desempeñado como Director General de Interculturalidad y Derechos de los Pueblos Indígenas en el VMI.

### Cambio de gabinete en el Ministerio de Cultura

Se da un cambio en la administración del Mincul y del VMI. El cambio de altos funcionarios en el MINCU supuso un cambio de estrategia en lo concerniente a la gestión, técnica y política de la BDPI. En septiembre de 2013, la alta Dirección encarga al VMI preparar la publicación paulatina de los pueblos amazónicos.

### Publicación de primeros pueblos andinos en la BDPI

Se inicia la publicación de los pueblos andinos, con información de los pueblos aimara y jaquaru. No obstante, se deja pendiente y sin un plan a corto plazo la publicación de los pueblos quechuas y de sus comunidades.

### Filtración y publicación de la base de datos preparada por la segunda gestión del VMI.

La base de datos propuesta por la gestión del segundo Viceministro de Interculturalidad en diciembre de 2012 en la sesión del Consejo de Viceministros fue filtrada y publicada en el portal web de Ojo Público.

Julio  
2013

Febrero  
2015

Junio  
2015

Octubre  
2013

Junio  
2015

Diciembre  
2015

### Inicio de la publicación de la BDPI (con pueblos amazónicos)

El 25 de octubre se da inicio a la publicación de la BDPI con información de 5 pueblos amazónicos. Se anuncia la actualización quincenal de la base de datos.

### Inicio de la publicación de información sobre los pueblos quechuas en la BDPI.

En junio de 2015 se publica información sobre la historia y la cultura de los pueblos quechuas. Ese mes se anuncia que la publicación paulatina de las comunidades quechuas se realizará entre julio y diciembre de 2015. Las entregas se realizarían cada mes y consistirían en listados de comunidades campesinas por departamento.

### Fin de la primera etapa de difusión

Se termina de publicar la primera lista de comunidades campesinas de los pueblos quechuas. La BDPI contiene, por primera vez, información étnica y cultural, y geográfica, sobre cada uno de los pueblos indígenas identificados en el país.



# PUCP

---

## Escuela de Gobierno y Políticas Públicas

Av. Universitaria 1801, San Miguel - Tercer piso del Pabellón I  
(511) 626-2693

[www.escuela.pucp.edu.pe/gobierno](http://www.escuela.pucp.edu.pe/gobierno)  
[escueladegobierno@pucp.pe](mailto:escueladegobierno@pucp.pe)