



Proyecto de Ley N° 2142/2021-CR

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"



LEY QUE DECLARA DE ATENCIÓN PREFERENTE LA CREACIÓN DEL VICEMINISTERIO DE PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS EN LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

El congresista **ALEX FLORES RAMÍREZ**, miembro integrante del Grupo Parlamentario Perú Libre, en el uso de sus facultades que le confiere el Art. 107° de la Constitución Política del Perú, en concordancia con los Artículos 67°, 74°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE DECLARA DE ATENCIÓN PREFERENTE LA CREACIÓN DEL VICEMINISTERIO DE PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS EN LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

ARTÍCULO 1°.- Objeto de la Ley

Declárese de necesidad pública e interés nacional la creación del Viceministerio de Pueblos Indígenas u Originarios en la Presidencia del Consejo de Ministros, el cual estará a cargo de el/la Viceministro/a de Pueblos Indígenas u Originarios, quien es la autoridad inmediata a el/la Presidente/a del Consejo de Ministros en materia de poblaciones indígenas u originarias. Articula las intervenciones del Poder Ejecutivo en el territorio entre las entidades públicas del gobierno nacional y los gobiernos regionales y gobiernos locales.

ARTÍCULO 2°.- Funciones del Viceministerio

El/la Viceministro/a de Pueblos Indígenas u Originarios, por encargo de el/la Presidente/a del Consejo de Ministros, ejerce las siguientes funciones:

- Ejerce la rectoría en materia de poblaciones indígenas u originarias en el país, promoviendo y garantizando la protección y el respeto de sus derechos en el marco del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas entre otras normas legales de carácter internacional y nacional.
- Elabora, coordina, ejecuta y supervisa las políticas públicas en materias de su competencia, de conformidad con la respectiva política nacional.
- Propone mecanismos para evitar cualquier tipo de exclusión o discriminación de los diferentes pueblos del país, asegurando la construcción de una identidad nacional.

- d) Propone o aprueba, resoluciones viceministeriales, normas, planes, estrategias, entre otros, en materia a su cargo, así como supervisar su cumplimiento
- e) Articular y coordinar con los sectores competentes la implementación de la Política Nacional de Pueblos Indígenas u Originarios, con la participación de los Gobiernos Regionales y Locales, como con las organizaciones sociales.
- f) Presentar un Informe Anual, ante el Consejo de Ministro, respecto al proceso de implementación de la Política Nacional de Pueblos Indígenas u Originarios.
- g) Promover el dialogo, la convivencia pacifica, la concertación, alianzas estratégicas, con la finalidad de mantener la paz social de las poblaciones indígenas u originarios.
- h) Promover y garantizar la participación de las personas y organizaciones de los pueblos indígenas u originarios, en todos los espacios de toma de decisiones de carácter nacional e internacional.
- i) Las demás funciones que se le asigne por Ley.

ARTÍCULO 3º.- Comisión de Alto Nivel.

Encárguese al Poder Ejecutivo, en un plazo de quince (15) días de promulgado la presente ley, designar una Comisión de Alto Nivel para que elabore una propuesta de creación del Viceministerio de los Pueblos Indígenas u Originarios en la Presidencia del Consejo de Ministros.

La propuesta de creación del Viceministerio de los Pueblos Indígenas u Originarios en la Presidencia del Consejo de Ministros, será elaborada a través de un Decreto Supremo, en un plazo de dos (2) meses a partir de la designación de la Comisión de Alto nivel.

La Comisión de Alto Nivel, estará integrado por los siguientes miembros:

- a) Representantes de las poblaciones indígenas u originarias
- b) Presidencia del Consejo de Ministros
- c) Ministerio de Cultura y Viceministerio de interculturalidad
- d) Ministerio de Economía y Finanzas

ARTICULO 4. – Vigencia de la Ley.

La presente Ley entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Lima, 23 de mayo de 2022

Mano
Américo Gordo C.
Mauricio GUTIERREZ
Jocero
Margot Palacios

Silvana Robles
ALEX FLORES R
A. Ponce
SEGURO MONTAL CUBA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. CONTEXTO

Concepto de Pueblos indígenas u originarios

La Política Nacional de Pueblos Indígenas u Originarios¹, establece diversos conceptos claves sobre pueblos indígenas u originarios, dice textualmente que:

Pueblos indígenas u originarios².- Son aquellos colectivos que tienen su origen en tiempos anteriores al Estado, que tienen lugar en este país o región, conservan todas o parte de sus instituciones distintas, y que, además, presentan la conciencia colectiva de poseer una identidad indígena u originaria³. El Perú ha contado con diversas figuras jurídicas previstas a nivel Constitucional para garantizar el ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios frente al Estado y terceros, como es el caso de las denominaciones de "comunidades campesinas" y "comunidades nativas".

Actualmente, de conformidad con el artículo 7 de la Ley N° 29785 (Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios), las comunidades campesinas y las comunidades nativas pueden ser identificadas también como pueblos indígenas u originarios siempre que cumplan con los criterios de identificación. Por ello, podrá considerarse como pueblo indígena u originario, o parte de él, a localidades de pueblos indígenas u originarios que constituyen comunidades reconocidas y tituladas, caseríos, centros poblados, asentamientos no reconocidos, entre otros, dado que el artículo 1, literal b) del Convenio 169 de la OIT reconoce la pertenencia a un pueblo indígena u originario cualquiera sea su situación jurídica.

II. IDENTIFICACIÓN DE LOS PUEBLOS INDIGENAS U ORIGINARIOS

Población indígena u originaria

¹ Ministerio de Cultura, Política Nacional de Pueblos Indígenas u Originarios al 2030. Julio 2021, Pág. 34

² Para identificar a los pueblos indígenas u originarios como sujetos colectivos, se toman en cuenta criterios objetivos y subjetivos.

El criterio subjetivo, se encuentra relacionado con la conciencia del grupo colectivo de poseer una identidad indígena u originaria (Art. 7°, Ley N° 29785).

El criterio objetivo, define a los pueblos indígenas como los descendientes de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas" (Art. 1°, Convenio 169 de la OIT). En ese sentido, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7 de la Ley N° 29785, Ley del derecho a la Consulta Previa, se pueden señalar los siguientes criterios objetivos para identificar a los pueblos indígenas:

- Descendencia directa de las poblaciones originarias del territorio nacional.
- Estilos de vida y vínculos espirituales e históricos con el territorio que tradicionalmente usan u ocupan
- Instituciones sociales y costumbres propias.
- Patrones culturales y modo de vida distintos a los de otros sectores de la población nacional.

³ Para más información ingresar a: <https://bdpi.cultura.gob.pe/pueblos-indigenas>.

Según los resultados de los Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas, que se presentan en la publicación "La Autoidentificación Étnica: Población Indígena y Afroperuana" (Ministerio de Cultura, 2018)⁴, la población indígena u originaria que se autoidentificó como tal es:

La población que se autoidentificó como perteneciente a un pueblo indígena u originario de los Andes, en el CPV 2017, alcanzo un total de 5 millones 771 mil 885 personas, que equivale al 24.9% de la población censada de 12 y más años de edad del país. De este total, 2 millones 801 mil 412 son hombres (48.5%) y 2 millones 970 mil 473 son mujeres (51.5). (...)

La población que se autoidentificó como perteneciente a un pueblo indígena u originario de la Amazonía censada en el 2017, alcanzó un total de 212 mil 823 personas, de las cuales 107 mil 640 son de sexo femenino y 105 mil 183 de sexo masculino.

De esta manera la población total que se autoidentificó como perteneciente a un pueblo indígena u originario es de 5 millones 984 mil 708 personas

Identificación de los pueblos indígenas u originarios

La Política Nacional de Pueblos Indígenas u Originarios al 2030⁵, sostiene sobre la identificación de los pueblos indígenas u originarios en el Perú, lo siguiente

"... según la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios del Ministerio de Cultura, al año 2021 se han identificado en el Perú 55 pueblos indígenas u originarios. De ellos, 51 son originarios de la Amazonía y 4 de los Andes. Asimismo, estos pueblos tienen como lengua materna a 48 lenguas indígenas u originarios, de las cuales 4 se hablan en los Andes, y 44 en la Amazonía⁶.

En la siguiente Tabla 9 se observa cómo los 55 pueblos indígenas se encuentran distribuidos a nivel de regiones y según su lengua:

Tabla 9. Lista de pueblos indígenas u originarios

N°	Pueblos	Otras denominaciones	Lengua	Familia lingüística	Ámbito del pueblo indígena u originario	Presencia en Departamentos
1	Achuar	Achual, Achuale, Achuare	Achuar	Jibaro	Amazónico	Loreto
2	Aimara	Aru, Aymara	Aimara	Aru	Andino	Moquegua, Puno, Tacna
3	Amahuaca	Amunvaka, Yora	Amahuaca	Pano	Amazónico	Madre de Dios, Ucayali
4	Arabela	Chiripuno,	Arabela	Záparo	Amazónico	Loreto

⁴ Ministerio de Cultura (2018). La autoidentificación étnica: población indígena y afroperuana. Lima, Perú.

⁵ Ministerio de Cultura. Política Nacional de Pueblos Indígenas u Originarios al 2030. Julio 2021. Pág. 43-48.

⁶ Esta información se irá actualizando constantemente con información etnográfica más reciente.

Tapueyocuaca						
5	Ashaninka	Asháninka	Asháninka	Arawak	Amazonico	Ayacucho, Cusco, Junin, Huánuco, Loreto, Madre de Dios, Pasco y Ucayali
6	Asheninka	Ashaninka del Gran Pajonal	Asheninka	Arawak	Amazonico	Loreto, Pasco, Ucayali
7	Awajún	Aents, Aguaruna, Ahuajun, Booraa, Boro, Miamuna, Miranha, Miranya, MirañaCarapañaTapuyo	Awajún	Jibaro	Amazonico	Amazonas, Cajamarca, Loreto, San Martin, Ucayali
8	Bora	Miamuna, Miranha, Miranya, MirañaCarapañaTapuyo	Bora	Bora	Amazonico	Loreto
9	Cashinahua	Caxinahua, Huni, Kuin, Kachinahua	Cashinahua	Pano	Amazonico	Ucayali
10	Chamicuro	Camikódlo, Chamicolos, Chamicura	Chamicuro	Arawak	Amazonico	Loreto
11	Chapra	Shapra	Kandozi-Chapra	Kandozi	Amazonico	Loreto
12	Chitonahua	Murunahua, Yora	Yaminahua	Pano	Amazonico	Ucayali
13	Ese Eja	Ese'eja, Huarayo, Tiatinagua	Ese Eja	Tacana	Amazonico	Madre de Dios
14	Harakbut	Amarakaeri, Arasaeri, Arasairi, Arazaeri, Huachipaeri, Huachipayri, Kisamberi, Pukirieri, Puncuri, Qachipaeri, Sapiteri, Toioeri, Toyeri, Toyoeri, Tuyuneri, Wachipaeri, Wacipairi	Harakbut	Harakbut	Amazonico	Cusco, Madre de Dios
15	Ikitu	Amacacore, Ikitu, Iquito, Quiturran	Ikitu	Záparo	Amazonico	Loreto
16	Inapari	Inapari, Inamari, Kushitireni	Inapari	Arawak	Amazonico	Madre de Dios
17	Iskonawa	Isconahua, Iskobakebo	Iskonawa	Pano	Amazonico	Ucayali
18	Jaqaru	Aimara Central,	aqaru	Aru	Andino	Lima

		Aimara Tupino, Aru				
19	Jibaro	Chivari, Chiwaro, Jibaro del Rio Corrientes, Siwano, Shiwari	Achuar	Jibaro	Amazonico	Loreto
20	Kakataibo	CashiboCacat aibo, Uni, Unibo	Kakataibo	Pano	Amazonico	Huanuco, Ucayali
21	Kakinte	Caquinte, Poyenisat	Kakinte	Arawak	Amazonico	Cusco, Junin
22	Kandozi	Candoshi, Chapara, Chapra, Murato, Shapra	Kandozi- Chapra	Kandozi	Amazonico	Loreto
23	Kapanawa	Buskipani, Capanahua, Nuquenciaibo	Kapanawa	Pano	Amazonico	Loreto
24	Kichwa	Inga, Kichwa del Napo, Lamas, Kichwaruna, Llacuash, Quechuas del Pastaza, Quichua, Santarrosinos	Quechua	Quechua	Amazonico	Cusco, Huanuco, Loreto, Madre de Dios, San Martin, Ucayali
25	Kukama Kukamiria	Cocama Cocamilla, Ucayali, Xibitaona	Kukama Kukamiria	Tupiguarani	Amazonico	Loreto, Ucayali
26	Madija	Culina, Karina, Kolina, Kollina, Kulino, Madiha	Madija	Arawa	Amazonico	Ucayali
27	Maijuna	Maijiki, Orejon	Maijiki	Tucano	Amazonico	Loreto
28	Marinahua	Onocoin, Yora	Sharanahua	Pano	Amazonico	Ucayali
29	Mashco Piro	Mashco, Piro Mashco	Yine	Arawak	Amazonico	Madre de Dios, Ucayali
30	Mastanahua	Matsanahua, Yora	Sharanahua	Pano	Amazonico	Ucayali
31	Matsés	Mayoruna	Matsés	Pano	Amazonico	Loreto
32	Matsigenka	Machiganga, Machigenga, Machiguenga, Matsiganga, Matsiguenga	Matsigenka	Arawak	Amazonico	Cusco, Madre de Dios, Ucayali
33	Muniche	Munichi	Munichi	Muniche	Amazonico	Loreto
34	MuruiMuina ni	Huitoto, Uitoto	Murui- Muinani	Huitoto	Amazonico	Loreto
35	Nahua	Yora	Nahua	Pano	Amazonico	Ucayali
36	Nanti	Matsigenka	Matsigenka	Arawak	Amazonico	Cusco

			Montelokunirira			
37	Nomatsigen ga	Atiri, Nomachiguen ga	Nomatsigen ga	Arawak	Amazonico	Junin
38	Ocaina	Dukaiya, Dyo'xaiya	Ocaina	Huitoto	Amazonico	Loreto
39	Omagua	Ariana, Omagua, Yeté, Pariana, Unawa	Omagua	Tupiguarani	Amazonico	Loreto
40	Quechuas	Los pueblos Quechuas no tienen otras denominaciones, tienen un conjunto de identidades, entre las que se encuentran: Chopccas, Huancas, Chankas, Huaylas, Q'eros, Cañaris, Kana	Quechua	Quechua	Andino	Amazonas, Ancash, Apurimac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junin, La Libertad, Lambayeque, Lima, Moquegua, Pasco, Puno
41	Resigaro	Resigero	Resigero		Amazonico	Loreto
42	Secoya	Aido Pai	Secoya	Tucano	Amazonico	Loreto
43	Sharanahua	Onicoin, Yora	Sharanahua	Pano	Amazonico	Ucayali
44	Shawi	Campo-Piyapi, Chayahuita, Chayawita, Shayabit, Tshahui	Shawi	Cahuapan a	Amazonico	Loreto, San Martin
45	Shipibo Konibo	Chioeo- Conivo, Joni, Shipibo	Shipibo- Konibo	Pano	Amazonico	Huánuco, Loreto, Madre de Dios, Ucayali
46	Shiwilu	Chebero, Jebero, Shiwila, Xebero	Shiwilu	Cahuapan a	Amazonico	Loreto
47	Ticuna	Duuxugu, Tikuna	Ticuna	Ticuna	Amazonico	Loreto
48	Urarina	Itucali, Itukale, Kacha Edze	Urarina	Shimaco	Amazonico	Loreto
49	Uro	Uru	Uro (lengua extinta)	Aru	Andino	Puno
50	Vacacocha	A'ewa, Abijira, Abishira, Aushiri, Awshira	Awshira (lengua extinta)	Zaparo	Amazonico	Loreto
51	Wampis	Huambiza, Maina, ShuarHuampis	Wampis	Jibaro	Amazonico	Amazonas, Loreto
52	Yagua	Nihamwo, Nihamwo	Yagua	Pebayagua	Amazonico	Loreto

		Yihamwo				
53	Yaminahua	Jjamimawa, Yaminagua, Yora, Yuminahua	Yaminahua	Pano	Amazonico	San Martin, Ucayali
54	Yanesha	Amage, Amajo, Amuesha, Amuexia, Omage	Yanesha	Arawak	Amazonico	Huánuco, Junín, Pasco
55	Yine	Chotaquiro, Pira, Piro, Pirro, Simirinche	Yine	Arawak	Amazonico	Cusco, Loreto, Madre de Dios, Ucayali

Fuente: Bases de Datos oficial de Pueblos Indígenas u Originarios (BDPI) – Ministerio de Cultura.

Identificación de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial.

La Política Nacional de Pueblos Indígenas u Originarios al 2030⁷, sostiene sobre la Identificación de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial, lo siguiente

De la lista anterior, 20 son pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial (PIACI) y se estima que existen alrededor de 6 938 personas que pertenecen a estos pueblos⁸; de los cuales aproximadamente 4 800 pertenecen a Pueblos Indígenas en situación de aislamiento (PIA) y 2138 a Pueblos Indígenas en situación de Contacto Inicial (PICI):

Tabla 10. PIACI en el Perú reconocidos oficialmente, 2020

Nº	Pueblo Indígena en situación de aislamiento y contacto inicial	Pueblo Indígena en situación de aislamiento	Pueblo Indígena en contacto inicial	Documento legal que establece su reconocimiento
1	Amahuaca		x	Decreto Supremo N° 001-2014-MC
2	Chitonahua (Murunahua)	x	x	Decreto Supremo N° 001-2014-MC
3	Flecheiro	x		Decreto Supremo N° 002-2018-MC
4	Isconahua	x	x	Decreto Supremo N° 001-2014-MC Decreto Supremo N° 002-2018-MC Decreto Supremo N° 001-2019-MC
5	Kakataibo	x		Decreto Supremo N° 004-2017-MC
6	Korubo	x		Decreto Supremo N° 002-2018-MC
7	Kulina-Pano	x		Decreto Supremo N° 002-2018-MC
8	Marubo	x		Decreto Supremo N° 002-2018-MC
9	Mashco Piro	x		Decreto Supremo N° 001-2014-MC
10	Mastanahua*	x	x	Decreto Supremo N° 001-2014-MC
11	Matis	x		Decreto Supremo N° 002-2018-MC
12	Matsés	x		Decreto Supremo N° 002-2018-MC
13	Matsigenka (Nanti y Kirineri)	x	x	Decreto Supremo N° 001-2014-MC

⁷ Ministerio de Cultura. Política Nacional de Pueblos Indígenas u Originarios al 2030. Julio 2021. Pág. 48,49.

⁸ Información a febrero del año 2020.

14	Nahua (Yora)	X	Decreto Supremo N° 001-2014-MC
15	Mayoruna	X	Decreto Supremo N° 001-2019-MC
16	Kapanawa	X	Decreto Supremo N° 001-2019-MC
17	Un pueblo indígena cuya pertenencia étnica no ha sido identificada en el ámbito de la RT Kugapakori, Nahua y otros	x	Decreto Supremo N° 001-2014-MC
18	Un pueblo indígena cuya pertenencia étnica no ha sido identificada en el ámbito de la RT Madre de Dios	X	Decreto Supremo N° 001-2014-MC
19	Un pueblo indígena cuya pertenencia étnica no ha sido identificada en el ámbito de la RI Mashco Piro	X	Decreto Supremo N° 001-2014-MC
20	Otros pueblos indígenas cuya pertenencia étnica no se ha podido identificar en el ámbito de la solicitud para la creación de la Reserva Indígena Yavari Tapiche ⁹ .	x	Decreto Supremo N° 002-2018-MC

Fuente: Dirección de los Pueblos en Situación de Aislamiento y Contacto Inicial (DACI) – Ministerio de Cultura

De esta manera, establecemos con mucha claridad, el concepto de pueblos indígenas u originarios, sus diversas denominaciones, la identificación de los pueblos indígenas u originarios y la identificación de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial.

III. FUNDAMENTO LEGAL

Normas internacionales

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007¹⁰, respecto a la Institucionalidad dice lo siguiente:

"Artículo 1

Los indígenas tienen derecho, como pueblos o como individuos, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidas en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos¹¹ y las normas internacionales de derechos humanos.

(...)

⁹ El Decreto Supremo N° 001-2014-MC no reconoce a los pueblos indígenas Mastanahua, Chitonahua e Isconahua en situación de contacto inicial. No obstante, de acuerdo a los informes realizados por el Ministerio de Cultura, se da cuenta de miembros de estos pueblos en situación de contacto inicial.

¹⁰ Resolución aprobada por la Asamblea General 61/295 Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la 107ª sesión plenaria el 13 de septiembre de 2007. Pág. 4, 8 y 9

¹¹ Resolución 217 A (III).



"Artículo 18"

Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.

(...)

Artículo 20

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus sistemas o instituciones políticas, económicas y sociales, a que se les asegure el disfrute de sus propios medios de subsistencia y desarrollo y a dedicarse libremente a todas sus actividades económicas tradicionales y de otro tipo.
2. Los pueblos indígenas desposeídos de sus medios de subsistencia y desarrollo tienen derecho a una reparación justa y equitativa".

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo¹², respecto a la Institucionalidad Indígena, establece lo siguiente:

"Artículo 33°:

1. La autoridad gubernamental responsable de las cuestiones que abarca el presente Convenio deberá asegurarse de que existen instituciones u otros mecanismos apropiados para administrar los programas que afecten a los pueblos interesados, y de que tales instituciones o mecanismos disponen de los medios necesarios para el cabal desempeño de sus funciones.
2. Tales programas deberán incluir:
 - a) la planificación, coordinación, ejecución y evaluación, en cooperación con los pueblos interesados, de las medidas previstas en el presente Convenio;
 - b) la proposición de medidas legislativas y de otra índole a las autoridades competentes y el control de la aplicación de las medidas adoptadas en cooperación con los pueblos interesados".

En la Declaración de Brasílea¹³, Nuestro diagnóstico común, establece que:

Los delegados constataron que desde fines de la década de 1980 y en particular en los años noventa - década que coincide con el Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo -, las cuestiones del interés de los pueblos indígenas han ingresado plenamente en las agendas políticas de los Estados de la región, y han sido y están siendo objeto de políticas públicas específicas. Desde aquellos años, en casi la totalidad de los países de la región se han aprobado y puesto en vigencia legislaciones de distinta jerarquía que, junto con establecer diversas formas de reconocimiento de los pueblos indígenas y de

¹² OIT. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe. Convenio N°169 sobre Pueblos Indígenas y tribales en Países Independientes. Aymara. Lima: OIT, 2005. 48 p. Pueblo indígena. Convenio de la OIT, Resolución de la OIT, texto. 14.08. Primera edición 2005. Pág. 45

¹³ Declaración de Brasílea, 24 de noviembre de 2004. Reunión Intergubernamental del Fondo Indígena. Conclusiones, recomendaciones y compromisos aprobados por los delegados gubernamentales participantes en la primera reunión intergubernamental sobre institucionalidad y políticas públicas orientadas a pueblos indígenas.

algunos de los derechos que les serían consustanciales, también han ido dando lugar, en varios países, a cambios a nivel de la institucionalidad del Estado.

Estos cambios se han expresado en:

- La creación de Ministerios, viceministerios, agencias estatales y comisiones especializadas en los asuntos indígenas.
- La creación de espacios institucionales, instancias y procedimientos de coordinación intersectorial de las políticas con incidencia en las poblaciones indígenas, así como más recientemente, la búsqueda por dotar de mayor pertinencia cultural a las políticas dirigidas al conjunto de la población.
- La definición de políticas específicas dirigidas a los pueblos indígenas, en materia de salud, educación, fomento productivo, habitabilidad, tierras, acceso y gestión de recursos naturales, entre otras; y la realización de esfuerzos cada vez más sistemáticos por dotarse de información pertinente sobre la situación de los Pueblos Indígenas, como instrumento para la toma de decisiones de política pública.
- La creación de mecanismos de financiamiento de las políticas indígenas, algunos de los cuales consagrados a través de instrumentos legales.
- La incorporación de nuevos enfoques conceptuales y metodológicos, y la creación y aplicación de procedimientos y estrategias de intervención más o menos pertinentes y particularizadas a la realidad indígena, a través de la definición e implementación de planes, programas y/o proyectos de diverso alcance, naturaleza y contenidos.

La reunión constató que estas transformaciones y avances son, en buena parte, el resultado de las luchas llevadas a cabo por los pueblos y organizaciones indígenas. Estos han ido ganando espacio frente a los Estados y constituyéndose en actores protagónicos y sujetos de las políticas que les están dirigidas, ocupando incluso, en varios de los países de la región, cargos directivos del más alto nivel en la institucionalidad del Estado, tanto a nivel de los gobiernos centrales, como en otros niveles territoriales de la administración.

Normas nacionales

La Constitución Política del Perú¹⁴, establece en:

Artículo 2º. - Toda persona tiene derecho:

(...)

19. A su identidad étnica y cultural. El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación. Todo peruano tiene derecho a usar su propio idioma ante cualquier autoridad mediante un intérprete. Los extranjeros tienen este mismo derecho cuando son citados por cualquier autoridad.

(...)

Artículo 89º. - Las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Son autónomas en su organización, en el trabajo

¹⁴ Constitución Política del Perú. Promulgada el 29 de diciembre de 1993. Edición del Congreso de la República, setiembre – 2017. Pág. 1, 3, 24 y 25.

comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece. La propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en el caso de abandono previsto en el artículo anterior.

El Estado respeta la identidad cultural de las Comunidades Campesinas y Nativas.

IV. LA INSTITUCIONALIDAD INDIGENA

La Institucionalidad Indígena

Dentro de la *Justificación*¹⁵ del análisis, recomendaciones y propuestas técnicas para el fortalecimiento de la institucionalidad Indígena en el Perú, se indica que:

La institucionalidad la podemos definir como el conjunto de reglas formales e informales y sus mecanismos de ejecución que inciden sobre el comportamiento de los individuos y las organizaciones. Ellas dominan el espacio de lo público y la relación con el espacio privado. La institucionalidad es mucho más que organizaciones formales públicas, la forma de regulación de una sociedad, los acuerdos, las normas, las competencias, los compromisos, los roles, las formas de organización formal e informal y las organizaciones privadas forman parte integral de la institucionalidad. La institucionalidad es garante de los derechos reconocidos para y por los miembros de una sociedad, brinda parámetros para el ejercicio y el cumplimiento de los deberes con el colectivo y la acción privada.

(...)

Como lo resaltó recientemente el Tribunal Constitucional, el reconocimiento del carácter multicultural y politécnico del Estado peruano no puede ser una mera declaración formal de principios, sino implica un cambio relevante en la propia noción del Estado y la sociedad, implica un "giro copernicano" en el concepto de Nación¹⁶. Ante este nuevo contexto, la existencia de una entidad rectora en materia indígena, que tenga la facultad de formular, aprobar, ejecutar y evaluar políticas para la incorporación del enfoque intercultural en la totalidad del Estado se hace necesaria.

(...)

En ese sentido, si bien esta propuesta apunta a la creación en primera instancia de una institución autónoma encargada de velar por los derechos de los pueblos indígenas, también se bridan otras posibilidades de incorporación del ser indígena en el Estado, partiendo de que la institucionalidad es más que una modificación en el sistema de gobierno, sino tiene que estar complementada con la incorporación total de los pueblos indígenas en la gestión del Estado, así como en el fortalecimiento de las propias organizaciones indígenas para que puedan legitimar sus demandas.

¹⁵ Derecho Ambiente y Recursos Naturales - DAR Informe Análisis, recomendaciones y propuestas técnicas para el fortalecimiento de la Institucionalidad Indígena en el Perú. Elaborado por Aida Gamboa Balbin. Abril 2013. Pág. 25-27

¹⁶ STC 01126-2011-HC/TC del 11 de setiembre de 2012, párr. 13.

Dentro de *La Institucionalidad indígena*¹⁷ del análisis, recomendaciones y propuestas técnicas para el fortalecimiento de la institucionalidad Indígena en el Perú, se indica que:

3.3.- *La Institucionalidad indígena*¹⁸

La obligación del Estado de garantizar la participación de los pueblos indígenas en la vida pública mediante procesos institucionalizados se ampara en el Convenio N°169 de la OIT. Esa obligación se fundamenta en varios artículos del Convenio que deben leerse en conjunto. En efecto, como lo precisó la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT (en adelante, CEACR) "El Convenio hace referencia a tres procesos interrelacionados: consulta, participación y acción gubernamental coordinada y sistemática (...). Los artículos 2 y 33 del Convenio, leídos en conjunto, estipulan que los gobiernos tienen la obligación de desarrollar, con la participación de los pueblos indígenas y tribales, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos y garantizar la integridad de estos pueblos. Deben existir organismos y otros mecanismos apropiados para administrar los programas, en cooperación con los pueblos indígenas y tribales, que incluyan todas las etapas desde la planificación hasta la evaluación de las medidas propuestas en el Convenio"¹⁹.

En reiteradas oportunidades, invocando los artículos 2, 6, 7 y 33 del Convenio, la CEACR resaltó la necesidad de institucionalizar la participación de los pueblos indígenas en las políticas que les afecten, desde su concepción hasta su evaluación, como marco fundamental para una aplicación correcta de las disposiciones del Convenio²⁰. De la misma manera, el Mecanismo de Expertos del Consejo de Derechos Humanos destacó que los artículos 2 y 33 del Convenio [169] exigen, como marco esencial para la correcta aplicación de sus disposiciones, que los Estados institucionalicen la participación de los pueblos indígenas en las políticas que los afecten²¹. También establece que este derecho se encuentra ligado fundamentalmente con el derecho a la libre autodeterminación de los pueblos.

(...)

¹⁷ Derecho Ambiente y Recursos Naturales - DAR. Informe: Análisis, recomendaciones y propuestas técnicas para el fortalecimiento de la Institucionalidad Indígena en el Perú. Elaborado por Aida Gamboa Balbin. Abril 2013. Pág. 23-24

¹⁸ Sección elaborada por Sébastien Snoeck del Programa Gestión de Ecosistemas e Integración de Derechos de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR

¹⁹ Informe CEACR, Conferencia Internacional del Trabajo, 98ª reunión, 2009. Informe III (Parte 1A), Convenio 169, Observación General, pág. 731. Véase también, sobre la consulta, Informe del Relator Especial (2009), Doc. ONU A/HRC/12/34/Add.6

²⁰ Informe CEACR, Conferencia Internacional del Trabajo, 101ª reunión, 2012. Informe III (Parte 1A), Convenio 169, Paraguay, Informe CEACR, Conferencia Internacional del Trabajo, 97ª reunión, 2008. Informe III (Parte 1A), Convenio 169, México y Perú, Informe CEACR, Conferencia Internacional del Trabajo, 96ª reunión, 2007, Informe III (Parte 1A), Convenio 169, Guatemala y Paraguay. Véase también OIT, Reclamación en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT, Brasil, 2009 (GB.295/17); (GB.304/14/7), párr. 43.

²¹ Informe provisorio del estudio sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones, 17 de mayo de 2010. Doc. ONU A/HRC/EMRIP/2010/2, párr. 17.

Historia de la Institucionalidad Indígena en el Perú

Alicia Abanto Cabanillas, en su *Institucionalidad Indígena en el Perú*²², indica lo siguiente:

3. Historia de la institucionalidad indígena

Luego de que la Constitución Política de 1920 reconociera ciertos derechos indígenas, en 1921, se creó la Sección de Asuntos Indígenas en el Ministerio de Fomento, el cual promovió el Comité Pro-Derecho Indígena Tahuantinsuyo. Al año siguiente, se fundó el Patronato de la Raza Indígena (dependía del Ministerio de Fomento), que debía proporcionar un marco legal para la atención de los reclamos de las comunidades.

En 1935, se estableció que la Dirección de Asuntos Indígenas, que pertenecía al Ministerio de Fomento, pasara a formar parte del Ministerio de Salud Pública, Trabajo y Provisión Social²³. Luego, en 1942, se estableció que la Dirección de Trabajo y Asuntos Indígenas pasara a ser parte del Ministerio de Justicia y Trabajo²⁴.

En 1949, se creó el Ministerio de Trabajo y Asuntos Indígenas²⁵. Años después, ya en 1965, se modificó el nombre del ministerio por Ministerio de Trabajo y Comunidades²⁶. En 1968, se cambió nuevamente la denominación por Ministerio de Trabajo, el cual tuvo como función la promoción económica, social y cultural de la población indígena²⁷.

En 1969, mediante Decreto Ley N.º 17524, Ley Orgánica del Ministerio del Trabajo, se estableció la Dirección General de Integración Indígena. En 1981, el Instituto Indigenista Peruano se convirtió en un organismo público descentralizado, adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción Social. Luego, en 1986, esta entidad fue adscrita al Viceministerio de Promoción Social²⁸. Posteriormente, en 1990, se integró el Instituto Indigenista Peruano a la Dirección General de Comunidades Campesinas y Nativas del Ministerio de Trabajo y Promoción Social²⁹. En 1992, se dispuso la transferencia del Instituto Indigenista Peruano al Ministerio de Agricultura³⁰. Un año después, dicho

²² Alicia Abanto Cabanillas. "LA INSTITUCIONALIDAD INDÍGENA EN EL PERÚ". En Revista Argumentos, Edición N.º 4, Setiembre 2011. Disponible en <https://argumentos-historico.iep.org.pe/articulos/la-institucionalidad-indigena-en-el-peru> ISSN 2076-7722

²³ Ley N.º 8124: Ley de Creación del Ministerio de Salud. Aprobado el 12 de setiembre de 1935. Publicado el 05 de octubre de 1935

²⁴ LEY No 9679. Disponiendo que la Sección de Culto del Ministerio de Justicia se traslade al Ministerio de Relaciones Exteriores, donde formará una Dirección; que las Direcciones de Trabajo y de Asuntos Indígenas pasen a formar direcciones del Ministerio de Justicia, y que los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Justicia y Salud Pública, Trabajo y Previsión Social se llamen "Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto", "Ministerio de Justicia y Trabajo" y "Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social", respectivamente.

²⁵ Ley N.º 11009.

²⁶ Ley N.º 15850

²⁷ Decreto Ley N.º 17271

²⁸ Resolución Ministerial N.º 334-86-TR.

²⁹ Mediante Decreto Legislativo N.º 568. Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción Social

³⁰ La Tercera Disposición Complementaria del Decreto Ley N.º 25927. Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo

instituto fue adscrito como un órgano dependiente del Viceministerio de Agricultura³¹.

En 1996, el Instituto Indigenista Peruano fue absorbido por el Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (Promudeh)³², y en su lugar se instauró la Unidad de Programas para Poblaciones Indígenas (UPPI), dependiente de la Oficina de Desarrollo Productivo, que a su vez integraba la Gerencia de Desarrollo Humano³³. En 1998, se estableció la Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas (Setai)³⁴ como órgano de coordinación del Promudeh, dependiente del despacho viceministerial³⁵.

En 2001, se constituyó la Comisión de Asuntos Indígenas (CAI), órgano multisectorial encargado de promover la adecuada articulación entre las demandas de las comunidades campesinas y nativas y la oferta de servicios por parte del Estado. Estuvo conformada por el Promudeh, Relaciones Exteriores, Justicia, Defensa, Educación, Salud, Agricultura, Energía y Minas, Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Internacionales, Presidencia, dos representantes de las comunidades campesinas y dos de las comunidades nativas³⁶.

De 2001 a 2003, se creó la Comisión Nacional de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (Conapa)³⁷, dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros. Se estableció que la Setai actuaría como Secretaria de la CONAPA, pero luego dicha instancia fue absorbida por la Conapa.

4. La institucionalidad indígena reciente: el Indepa

En 2005, se creó el Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (Indepa) como entidad que reemplazaría a la Conapa³⁸. Sin embargo, en 2007, se realizó la fusión por absorción del Indepa

³¹ Mediante Decreto Supremo N° 029-93-AG

³² La Primera Disposición Complementaria del Decreto Legislativo N° 866, la Ley de Organización y Funciones del Promudeh

³³ En 1997, mediante Decreto Supremo N° 001-97-Promudeh —Reglamento de organización y funciones del Promudeh—, se estableció que la Gerencia de Desarrollo Humano era la encargada de promover, ejecutar, coordinar, orientar y supervisar las políticas y programas en el campo del desarrollo humano sostenible dirigidos a elevar la calidad de vida de las personas y de las poblaciones indígenas

³⁴ La Setai fue el órgano encargado de promover, coordinar, dirigir, supervisar y evaluar las políticas, planes, programas y proyectos con enfoque de género para el desarrollo de las comunidades campesinas y nativas, respetando su identidad étnica y cultural y sus formas de organización

³⁵ Mediante Decreto Supremo N° 01-98-Promudeh

³⁶ La Comisión de Asuntos Indígenas (CAI) contó con una Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas (Setai), con las siguientes funciones: a) formular y proponer a la CAI las políticas, normas y lineamientos en los temas de su competencia; b) identificar y canalizar a los sectores competentes los intereses, necesidades y problemática de los pueblos indígenas; c) emitir opinión técnica en forma previa sobre las políticas de los sectores que pueden afectar a los pueblos indígenas; y d) informar a la CAI sobre el seguimiento y evaluación de las políticas aprobadas y los acuerdos suscritos por el Perú, y formular las recomendaciones técnicas para su mejor aplicación

³⁷ Decreto Supremo N° 111-2001-PCM, Decreto Supremo N° 127-2001-PCM, Resolución Ministerial N° 211-2001-PCM, Decreto Supremo N° 083-2002-PCM, Resolución Ministerial N° 082-2003-PCM, Decreto Supremo N° 012-2003-PCM, Resolución Ministerial N° 081-2003-PCM

³⁸ Ley N° 28495 y Resolución Ministerial N° 125-2005-PCM.

con el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (Mimdes), y se convirtió en la Dirección Nacional de Pueblos Originarios y Afroperuanos (DGPOA)³⁹.

Ante las quejas de las organizaciones indígenas, el 13 de diciembre de 2007, el Congreso de la República dejó sin efecto la fusión del Indepa con el Mimdes, y volvió a ser un organismo público descentralizado⁴⁰. Posteriormente, el 1º de marzo de 2008, se dispuso la adscripción del Indepa al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, pero esta vez en calidad de organismo público⁴¹.

El 25 de junio de 2009, luego de los graves sucesos de Bagua, el Mimdes declaró en reorganización por 60 días al Indepa⁴², y días después se dispuso la constitución de una comisión sectorial encargada de evaluar, analizar y recomendar las acciones y medidas de reforma administrativa y de gestión del Indepa⁴³.

El 10 de febrero de 2010, se decretó la adscripción del Indepa a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)⁴⁴, que dos meses después lo calificó como un Organismo Público Técnico Especializado⁴⁵. Cabe señalar que dicha medida recogió una recomendación formulada por la Defensoría del Pueblo a través del Oficio N° 532-2009-DP/PAD, que posibilitó a su vez que el Indepa cuente con un Consejo Directivo, que en su seno debía incluir a los representantes de los pueblos indígenas y del pueblo afroperuano.

Finalmente, en julio de 2010, se creó el Ministerio de Cultura, y el Indepa quedó adscrito al Ministerio de Cultura⁴⁶, que lo absorbió luego de algunos meses⁴⁷. Por tanto, el Indepa dejó de ser un Organismo Público Técnico Especializado y hoy es una Unidad Ejecutora del Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura⁴⁸ en el marco de su Manual Operativo Aprobado por RM N° 006-2011-MC⁴⁹.

³⁹ Decreto Supremo N° 001-2007-Mimdes

⁴⁰ Ley N° 29146

⁴¹ Decreto Supremo N° 001-2008-Mimdes

⁴² Mediante Decreto Supremo N° 006-2009-Mimdes

⁴³ Resolución Ministerial N° 277-2009-Mimdes, del 22 de julio de 2009. Al respecto, la Defensoría del Pueblo, mediante Oficio N° 532-2009-DP/PAD, del 23 de septiembre de 2009, dirigido a la viceministra (e) de Desarrollo Social del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, recomendó que el Indepa sea reformado y fortalecido, a fin de procurar el cumplimiento de sus funciones.

⁴⁴ Decreto Supremo N° 022-2010-PCM

⁴⁵ Decreto Supremo N° 048-2010-PCM

⁴⁶ Ley N° 29565. El Artículo 11º de la Ley de Creación del Ministerio de Cultura, Ley 29565, señala que el Indepa queda adscrito al Ministerio de Cultura.

⁴⁷ ¿Por qué el Ministerio de Cultura es el sector adecuado para el Indepa? En principio, debemos señalar que todas las entidades del Estado tienen el deber de brindar atención a los pueblos indígenas a través de políticas, programas y servicios. La necesidad de un ente rector (como el Ministerio de Cultura) obedece a que debe existir una entidad que lidere la aplicación transversal del enfoque de interculturalidad en la administración pública. Dicho ente rector puede albergar organismos especializados en los aspectos vinculados a su sector. Podemos observar un ejemplo similar con la aplicación del enfoque de desarrollo sostenible en la administración pública que es liderado por el Ministerio del Ambiente, sector que cuenta con el Sernanp como organismo especializado en la protección de las áreas naturales protegidas.

⁴⁸ Decreto Supremo N° 001-2010-MC del 24 de septiembre de 2010. Se aprobó la fusión por absorción del Indepa con el Ministerio de Cultura. De acuerdo con esta norma, a partir del 1º de enero de 2011, el Indepa queda fusionado al Ministerio.

⁴⁹ Con fecha 12 de enero de 2011, se aprueba el Manual Operativo de la Unidad Ejecutora 1368 MC-Indepa mediante Resolución Ministerial N° 006-2011-MC. Esta recién creada Unidad Ejecutora tiene entre sus funciones dar continuidad a las funciones desarrolladas por el Indepa. En la práctica, se sigue presentando y actuando como el Indepa antes de la fusión.

El Indepa fue el ente rector en materia de protección de los pueblos indígenas del año 2006 a 2010, periodo en el cual fue cambiando su ubicación dentro de la estructura del Poder Ejecutivo, atravesando además una serie de procesos de reorganización.

Hoy en día, la Dirección General de Políticas de Inclusión de los Conocimientos Ancestrales y la Dirección General de Interculturalidad y Derechos de los Pueblos son los órganos de línea del Viceministerio de Interculturalidad, y de acuerdo a lo prescrito por el Decreto Supremo 001-2011-MC (Reglamento de Organización y Funciones ROF del Ministerio de Cultura), las funciones que tuvo el Indepa cuando fue un Organismo Público Técnico Especializado pasaron a ser las funciones de las direcciones antes mencionadas⁵⁰. En conclusión, la Unidad Ejecutora Indepa ya no es el ente rector en materia de pueblos indígenas desde la vigencia del nuevo ROF de dicho ministerio.

Como se aprecia, el Indepa fue el ente rector en materia de protección de los pueblos indígenas del año 2006 a 2010⁵¹, periodo en el cual fue cambiando su ubicación dentro de la estructura del Poder Ejecutivo, atravesando además una serie de procesos de reorganización que lo debilitaron. Como ninguna otra, dicha entidad fue trasladada a tres sectores diferentes en distintos niveles, lo cual significó una permanente adecuación de los documentos de gestión a cada sector al que era adscrito, lo que disminuyó su capacidad de desempeño y cumplimiento de sus funciones.

Asimismo, la asignación presupuestal para llevar a cabo las funciones asignadas alcanzó apenas los 7 millones de soles al año 2011, cantidad ínfima para la relevancia y complejidad de la protección de los pueblos indígenas.

Sumado a ello, el Indepa no tuvo peso político por su bajo nivel de autoridad, lo que limitó su influencia con los diferentes sectores y niveles de gobierno. Asimismo, la entidad no contaba con capacidad técnica, por no albergar a personal con la experiencia profesional adecuada, por lo que tuvo una deficiente implementación de los mecanismos de protección de los pueblos indígenas.

Su absorción final por el Ministerio de Cultura constituye una oportunidad para construir una institucionalidad indígena adecuada en el país, pero ello dependerá de la adopción de decisiones adecuadas y estratégicas de gestión pública. Fortalecer la institucionalidad indígena es clave para el Poder Ejecutivo, pues de ello depende la implementación y ejecución de políticas públicas claves para el actual Gobierno, como el cumplimiento de la Ley de Consulta Previa recientemente promulgada.

La propuesta del Ministerio en Asuntos Indígenas

El informe de la Organización Derecho Ambiente y Recursos Naturales (DAR)⁵² indica respecto de las distintas opciones institucionales a nivel nacional que:

⁵⁰ Con fecha 14 de mayo de 2011, se promulga el Decreto Supremo N° 001-2011-MC, con el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones ROF del Ministerio de Cultura.

⁵¹ Creado con la publicación de la Ley N° 28495 como organismo rector de las políticas nacionales encargado de proponer y supervisar el cumplimiento de las políticas nacionales, así como de coordinar con los gobiernos regionales la ejecución de los proyectos y programas dirigidos a la promoción, defensa, investigación y afirmación de los derechos y desarrollo con identidad de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuano.

⁵² Derecho Ambiente y Recursos Naturales - DAR. Informe Análisis, recomendaciones y propuestas técnicas para el fortalecimiento de la Institucionalidad Indígena en el Perú. Elaborado por Aida Gamboa Balbín. Abril 2013. Pág. 34, 37 y 38.

La elección de la fórmula institucional debe elegirse dentro del abanico de posibilidades existentes. Las propuestas de institucionalidad indígena en el más alto nivel de decisión son múltiples, como el establecimiento de un anterior Organismo Público Descentralizado como lo fue el INDEPA, la constitución de un Ministerio, etc. Cada una de esas propuestas tiene sus características particulares de acuerdo a la normatividad a la que se ajustan.

Para ello, se ha elaborado un cuadro que simplifica las opciones institucionales brindando: a) el origen legal de la institución, b) la viabilidad jurídica y política, c) las principales ventajas y d) sus principales problemas.

Grado Poder Político	Sólo Ministerio en Asuntos Indígenas	
3	Origen legal	1. Nueva Ley de creación del Ministerio 2. Los Ministerio son creados, fusionados o disueltos únicamente a propuesta del Poder Ejecutivo, que deberá formular el proyecto de ley correspondiente. La LOPE no establece otro tipo de procedimiento. Por otro lado, su redimensionamiento y reorganización requieren un decreto supremo aprobado por el Consejo de Ministros (artículo 22.5 LOPE) 3. El Poder Ejecutivo está conformado por: Presidencia de la República, Consejo de Ministros, Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerios y Entidades Públicas del Poder Ejecutivo
	Viabilidad jurídica y política	1. Al igual que la opción (2) la creación de un Ministerio requiere de una incidencia y movilización política a largo plazo. Pues se necesita del consenso y apoyo del Consejo de Ministros para la elaboración de un proyecto de ley 2. Se requiere de la conformación de alianzas políticas para el apoyo de la propuesta. Los Congresistas pueden ser aliados (como la Comisión de Pueblos) 3. Una condición mínima es que el máximo representante, Ministro de Estado, sea un dirigente indígena o elegido por los propios pueblos indígenas. Esto también requiere de un pacto político con el Poder Ejecutivo para que el Ministro pueda ser elegido por los pueblos. 4. El ámbito de competencia y estructura básica de cada uno de los Ministerios se establece en su Ley de Organización y Funciones. Los Reglamentos de Organización y Funciones de los Ministerios, son aprobados por decreto supremo con el voto favorable del Consejo de Ministros (artículo 22.4 LOPE) 5. Las autoridades verán menos dificultoso a creación de un Ministerio individual, que un Ministerio con OTE, pues es sólo una institución. Sin embargo, igualmente se necesita de voluntad política en el Poder Ejecutivo
	Ventajas	1. Alto rango de decisión 2. Hay especialización de las políticas públicas 3. Pertenecer al Poder Ejecutivo por lo tanto elabora políticas nacionales 4. Capacidad de conformar espacios multisectoriales permanente y temporales a nivel del Ejecutivo 5. Capacidad de conformar espacios para que se puedan concertar políticas públicas de carácter transversal 6. Hay una relación de alto rango y directa con los otros sectores del Estado
	Desventajas	1. El artículo 6.1b) del Convenio 169 de la OIT. Se deben establecer los medios a través de los cuales los pueblos indígenas pueden participar en todos los niveles de gobierno, en la adopción de decisiones. (...)

2. (...)
3. La propuesta no puede dividir indígenas de nativos, no debe de haber distinción, sino incorporar la definición de pueblos indígenas
4. Dificultad política para su creación
5. Requiere voluntad política de las élites
6. La creación de una nueva burocracia necesita de tiempo para estabilizarse estructural y políticamente
7. Complejidad en el funcionamiento.

Principios claves para la creación de una Institucionalidad efectiva

El informe de la Organización Derecho Ambiente y Recursos Naturales (DAR)⁵³ indica que:

Los estudios del Mecanismo de Expertos y las recomendaciones formuladas por la OIT⁵⁴, han identificado principios claves para la creación de una institucionalidad efectiva:

1. Las estructuras de decisión cuentan con legitimidad y credibilidad ante los pueblos indígenas. Para ello es necesario implementar lo siguiente: 1) celebración de consultas previas sobre las propuestas de institucionalización, 2) una conexión real con las bases, 3) participación de todos los sectores de la sociedad indígena, 4) mecanismos de evaluación y retroalimentación del sistema
2. Participación efectiva de los pueblos indígenas en la determinada institucionalidad
3. Existencia de mecanismos formales de coordinación mediante los cuales el órgano nacional pueda estar presente en diferentes niveles de gobierno (nacional, regional, local)
4. El acceso a la información referida a los asuntos discutidos es coherente, amplia, oportuna y culturalmente apropiada
5. El estatuto de minoría no menoscaba su posición en la toma de decisión, por lo que se hace necesaria al menos paridad en la toma de decisiones
6. Transversalización de los derechos de los pueblos indígenas dentro de las instituciones del Estado⁵⁵
7. La institución goza de un grado de independencia/ autonomía suficiente⁵⁶, lo que se traduce en los procesos de designación de sus miembros y modalidades de financiamiento
8. La institucionalidad indígena complementa, y no reemplaza la celebración de consultas previstas en las normas cuando no representa debidamente todas las comunidades afectadas por la medida
9. Se asegura un financiamiento automático y suficiente, que no depende de la coyuntura política (ej. % de ingresos tributarios); puede ser público, privado o mixto
10. La institución tiene un real poder en la toma de decisiones sobre cuestiones que afecten a los pueblos indígenas

⁵³ Derecho Ambiente y Recursos Naturales - DAR. Informe Análisis, recomendaciones y propuestas técnicas para el fortalecimiento de la Institucionalidad Indígena en el Perú. Elaborado por Aida Gamboa Balbín. Abril 2013. Pág. 36

⁵⁴ Véase también, OIT, Una guía sobre el Convenio 169 de la OIT (2009).

⁵⁵ Véase CEACR (2010), op. cit., Convenio 169, Bolivia.

⁵⁶ Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia (ILCCR), 98ª reunión CIT (2009), Convenio 169, Perú.

Características primordiales que debe tener cualquier institución creada por el Estado

El informe de la Organización Derecho Ambiente y Recursos Naturales (DAR)⁵⁷ indica que:

Cualquier institución creada desde el Estado tiene que contar con estas características primordiales que proponemos:

1. Cogestión entre Estado y Pueblos Indígenas para la formulación de políticas, programas, planes y proyectos. Las decisiones económicas, políticas, culturales y sociales son tomadas entre ambos actores, logrando un equilibrio en la creación de las políticas públicas para el desarrollo de estos pueblos.
2. Representación indígena paritaria con el Estado: La participación paritaria establece un escenario de igualdad entre las autoridades nacionales y los representantes indígenas, permitiendo un adecuado balance y debate sobre las prioridades a seguir. Además, se establece la construcción de un diálogo intercultural que incorpora la diferencia.
3. Representantes indígenas elegidos por los pueblos mediante sus formas representativas de elección: La elección de los representantes indígenas elegidos por ellos mismos legitima las decisiones que se tomen. Esto permite una real incorporación del derecho a la participación indígena dentro de la estructura del Estado y respeta los propios mecanismos de decisiones de autoridades indígenas dentro de la institución.
4. Transversalización en la creación de políticas, programas, planes y proyectos: La elaboración de herramientas que incorporen a todos los sectores del Estado son más eficientes para abordar las necesidades de los pueblos indígenas. Es necesario para una coordinación entre las entidades del Estado para la protección de los derechos de los pueblos indígenas.
5. Existencia de mecanismos formales mediante el cual el órgano nacional pueda estar presente en los poderes del Estado y niveles de gobierno (nacional, regional, local): La institución tiene que tener la capacidad de incorporar el enfoque intercultural en la estructura del Estado. Además, coordinar y descentralizarse a nivel regional y local en cuanto a la ejecución de políticas, programas, planes y proyectos, con participación indígena. Como ente rector debe poder coordinar los lineamientos en materia indígena con otras instituciones a nivel nacional que tengan dentro de ellas direcciones, oficinas, programas, planes y proyectos relacionados a temas indígenas para una adecuada cautela de los derechos.
6. Autonomía técnica, administrativa, económica y financiera: Permite un alto grado de autonomía funcional y operatividad especializada para la elaboración de políticas o acciones pertinentes a favor de los pueblos indígenas.
7. Pliego presupuestario propio: Permite formar parte directamente del presupuesto público y no depender de la reasignación de recursos de entidades superiores (por ejemplo de un Ministerio).
8. Poder de decisión con la facultad real de incidir en el proceso de decisiones: esta capacidad es primordial para poder efectivizar la promoción y respecto de los derechos colectivos de los pueblos.

⁵⁷ Derecho Ambiente y Recursos Naturales - DAR. Informe Análisis, recomendaciones y propuestas técnicas para el fortalecimiento de la Institucionalidad Indígena en el Perú. Elaborado por Aida Gamboa Balbín. Abril 2013. Pág. 41 y 42

9. Personería jurídica de derecho público: Permite realizar contratos, convenios, proyectos, entre otros, de forma directa, con otras entidades del Estado, las agencias de cooperación externa.
10. La posibilidad de optar por el régimen económico y laboral privado: Permite una flexibilidad de estructuras administrativas, salariales, etc., que es esencial a la hora de las contrataciones de personal especializado.

Involucramiento de las poblaciones indígenas en la creación de su Institucionalidad.

El informe de la Organización Derecho Ambiente y Recursos Naturales (DAR)⁵⁸ indica que:

Las propuestas de institucionalidad indígena tienen que involucrar a los pueblos indígenas dentro procesos gubernamentales y reconocer al mismo tiempo sus propias formas de representación o instituciones. Por ello, la propuesta siguiente conjuga ambos elementos, en la inserción de los pueblos en una institución estatal y el reconocimiento de autonomías territoriales para ciertos asuntos específicos.

7.1.- En el Sistema de Gobierno: nacional, regional y local

1) A nivel del Sistema Nacional

A nivel nacional hay 2 propuestas que se complementan mutuamente. La primera de ellas es la creación de un Consejo o Asamblea Nacional de Pueblos Indígenas, integrada exclusivamente por indígenas, que tenga funciones específicas. Este espacio se inserta dentro del reconocimiento de la autonomía indígena o el ejercicio a la libre determinación, pues reconoce sus propias formas de elección y representativas mediante un órgano deliberativo.

El segundo elemento es la creación de una autoridad especializada en asuntos indígenas, inserta dentro del modelo de participación indígena en instituciones estatales. La que contaría con las características expuestas anteriormente: 1) cogestión entre Estado-Pueblos Indígenas para formular, aprobar, ejecutar y evaluar políticas dirigidas a los pueblos. 2) representación indígena por lo menos paritaria con el Estado, 3) representantes elegidos por los pueblos mediante sus formas representativas, 4) mecanismos para coordinar y estar presente en los poderes del Estado y niveles de gobierno (nacional, regional, local), 5) transversalización en la creación de políticas, 6) autonomía técnica, administrativa, económica, 7) pliego presupuestario propio, 8) poder de decisión con la facultad real de incidir en el proceso de decisiones, 9) personería jurídica de derecho público, 10) posibilidad de optar por el régimen económico y laboral privado. Sumado a ello, esta institución tendría que ser rectora de un Sistema Nacional de Políticas Públicas⁵⁹.

⁵⁸ Derecho Ambiente y Recursos Naturales - DAR. Informe Análisis, recomendaciones y propuestas técnicas para el fortalecimiento de la Institucionalidad Indígena en el Perú. Elaborado por Aida Gamboa Balbín. Abril 2013. Pág. 43 y 44.

⁵⁹ Artículo 43, 44 y 45 de la Ley N° 29158 Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

Ambas instituciones pueden ser creadas mediante una nueva ley, en virtud del Convenio 169 o en virtud de la Declaración de las Naciones sobre los derechos de los pueblos indígenas. Si la Autoridad Nacional es creada mediante una Ley nueva, sería el caso de un organismo ad hoc en virtud de las normas internacionales. También podrían ambas instituciones crearse mediante una sola Ley Indígena o una ley que desarrolle el derecho a la participación indígena. Asimismo, existe la posibilidad de que la Autoridad Nacional pueda ser creada como un organismo constitucionalmente autónomo, pero eso implicaría una reforma constitucional y un proceso de mayor tiempo.

El tercer elemento para reforzar la institucionalidad a nivel nacional, es la homogenización de las Direcciones Sectoriales u oficinas en cada Ministerio que contemplen específicamente el tema indígena. Estos espacios deberían valer para la coordinación sectorial y entre los niveles de gobierno. Asimismo, estas tienen que ser capaces de también insertar a los pueblos indígenas dentro de la organización. Sumado a ello, este modelo nacional debería ser replicado a nivel regional y local para lograr una mejor coordinación entre niveles de gobierno. Por ejemplo, la creación de Consejos Regionales o Locales Indígenas en determinados territorios e instituciones estatales regionales/locales. Este punto será explicado en las propuestas a nivel regional y local.

V. IMPACTO DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Esta iniciativa legislativa busca que se declare de necesidad pública e interés nacional la creación del Viceministerio de Pueblos Indígenas u Originarios en la Presidencia del Consejo de Ministros, el cual estará a cargo de el/la Viceministro/a de Pueblos Indígenas u Originarios, quien es la autoridad inmediata a el/la Presidente/a del Consejo de Ministros en materia de poblaciones indígenas u originarias. Articula las intervenciones del Poder Ejecutivo en el territorio entre las entidades públicas del gobierno nacional y los gobiernos regionales y gobiernos locales.

La iniciativa legislativa no contraviene ninguna norma de carácter constitucional, al contrario busca declarar que el Ejecutivo cumpla con implementar las normas de carácter internacional y nacional respecto de la creación de una institucionalidad indígena como es del Viceministerio de Pueblos Indígenas u Originarios en la Presidencia del Consejo de Ministros.

VI. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El Proyecto de Ley no genera erogación presupuestal ni incide negativamente en ninguna Ley interna del Estado.

La propuesta legislativa que declara de necesidad pública e interés nacional la creación del Viceministerio de Pueblos Indígenas u Originarios en la Presidencia del Consejo de Ministros va a beneficiar, si así lo considera el Ejecutivo, a aproximadamente 5 millones 984 mil 708 personas del país que se autoidentifican como perteneciente a un pueblo indígena u originario.

La propuesta legislativa que declara de necesidad pública e interés nacional la creación del Viceministerio de Pueblos Indígenas u Originarios en la Presidencia del Consejo de Ministros va a beneficiar, siempre y cuando el Poder Ejecutivo asuma la propuesta, en el sentido que:

1. Habría un alto rango de decisión política por parte del Ejecutivo, pues estaría ubicado dentro de la Presidencia del Consejo de Ministros.
2. Habría una especialización de las políticas públicas que tengan que ver con las poblaciones indígenas u originarias.
3. Por el hecho de pertenecer al Poder Ejecutivo y específicamente a la Presidencia del Consejo de Ministros va a elaborar y monitorear las políticas nacionales que atañen a las poblaciones indígenas u originarias.
4. Tendría la capacidad de constituir o conformar espacios multisectoriales permanentes y temporales a nivel del Ejecutivo.
5. Tendría la capacidad de conformar espacios para que se puedan concertar políticas públicas de carácter transversal.
6. Finalmente habría una relación de alto rango y directa con los otros sectores del Estado.

VII. VINCULACION CON EL ACUERDO NACIONAL

La Tercera Política de Estado, que habla sobre la Afirmación de la Identidad Nacional, del Acuerdo Nacional, establece que:

"Nos comprometemos a consolidar una nación peruana integrada, respetuosa de sus valores, de su patrimonio milenario y de su diversidad étnica y cultural, vinculada al mundo y proyectada hacia el futuro.

Con este objetivo, el Estado: (a) promoverá la protección y difusión de la memoria histórica del país; (b) desarrollará acciones que promuevan la solidaridad como el fundamento de la convivencia, que afirmen las coincidencias y estimulen la tolerancia y el respeto a las diferencias, para la construcción de una auténtica unidad entre todos los peruanos; y (c) promoverá una visión de futuro ampliamente compartida, reafirmada en valores que conduzcan a la superación individual y colectiva para permitir un desarrollo nacional armónico y abierto al mundo".

La Décima Primera Política de Estado, sobre la Promoción de la Igualdad de Oportunidades sin Discriminación del Acuerdo Nacional, establece que:

"Nos comprometemos a dar prioridad efectiva a la promoción de la igualdad de oportunidades, reconociendo que en nuestro país existen diversas expresiones de discriminación e inequidad social, en particular contra la mujer, la infancia, los adultos mayores, las personas integrantes de comunidades étnicas, los discapacitados y las personas desprovistas de sustento, entre otras. La reducción y posterior erradicación de estas expresiones de desigualdad requieren temporalmente de acciones afirmativas del Estado y de la sociedad, aplicando políticas y estableciendo mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas para toda la población.

Con este objetivo, el Estado: (a) combatirá toda forma de discriminación, promoviendo la igualdad de oportunidades; (b) fortalecerá la participación de las mujeres como sujetos sociales y políticos que dialogan y conciertan con el Estado y la sociedad civil; (c) fortalecerá una institución al más alto nivel del Estado en su rol rector de políticas y programas para la promoción de la

igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, es decir, equidad de género; (d) dará acceso equitativo a las mujeres a recursos productivos y empleo; (e) desarrollará sistemas que permitan proteger a niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, mujeres responsables de hogar, personas desprovistas de sustento, personas con discapacidad y otras personas discriminadas o excluidas; y (f) promoverá y protegerá los derechos de los integrantes de las comunidades étnicas discriminadas, impulsando programas de desarrollo social que los favorezcan integralmente.

Lima, 23 de mayo de 2022

Organismos adscritos a la PCM 2022

Que, el Decreto Legislativo N° 1023 y modificatorias, crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, como un organismo técnico especializado adscrito a la

Presidencia del Consejo de Ministros, con personería jurídica de derecho público interno, con competencia a nivel nacional y sobre todas las entidades de la administración pública, asumiendo la calidad de ente rector del Sistema, constituyendo Pliego Presupuestal;

Conducimos la Política Nacional contra las Drogas al 2030, aprobada mediante el Decreto Supremo N° 192-2020-PCM.

Es un Organismo Público Ejecutor, adscrito al sector de la Presidencia del Consejo de Ministros, encargado de conducir la Política Nacional contra las Drogas al 2030 y constituirse en la contraparte nacional para todos los fondos de cooperación internacional destinados a la lucha contra las drogas.

¿Qué es el CEPLAN?

Además de ser el ente rector del SINAPLAN, el CEPLAN es otro de los elementos centrales en el planeamiento estratégico. El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico del Perú es un organismo técnico adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros – PCM, regulado por el Decreto Legislativo N° 1088. Sus funciones principales son las de orientar, coordinar, implementar y desarrollar las herramientas del planeamiento estratégico.