

PROYECTO DE LEY QUE IMPLEMENTA EL ENFOQUE INTERCULTURAL EN LOS GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES

El congresista **Américo Gonza Castillo**, integrante de la **Bancada Perú Libre**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con lo establecido en los artículos 22-C, 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, asimismo en vocación y respeto a su investidura parlamentaria establecido en los artículos 4.1, 4.2 del Reglamento de Código de Ética del Congreso de la República, presenta el siguiente:

El Congreso de la República;
Ha dado la Ley siguiente

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE IMPLEMENTA EL ENFOQUE INTERCULTURAL EN LOS GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto, establecer la implementación obligatoria del enfoque intercultural en los gobiernos regionales y locales.

Artículo 2.- Ámbito de aplicación

La presente Ley se aplica a:

- Los gobiernos regionales y sus órganos desconcentrados, en el marco de sus competencias.
- Las municipalidades provinciales y distritales, así como sus entidades, programas y proyectos, en el marco de sus competencias.

Artículo 3.- Incorporación del enfoque intercultural

Los gobiernos regionales y locales comprendidos en el ámbito de aplicación incorporan el enfoque intercultural en sus instrumentos de gestión, normas internas, planificación institucional, procedimientos administrativos y servicios dirigidos a la ciudadanía.

Artículo 4.- Rectoría y lineamientos

El Ministerio de Cultura, a través del Viceministerio de Interculturalidad, ejerce la rectoría en materia de transversalización del enfoque intercultural y aprueba los lineamientos necesarios para la implementación de la presente Ley, los cuales son de cumplimiento obligatorio para los gobiernos regionales y locales.

Artículo 5.- Capacitación del personal

Los gobiernos regionales y locales incorporan el enfoque intercultural en la capacitación y desarrollo de competencias del personal, en coordinación con la Autoridad Nacional del Servicio Civil y con arreglo a la normativa del servicio civil aplicable.

Artículo 6.- Seguimiento

Los gobiernos regionales y locales establecen mecanismos internos de seguimiento de la implementación del enfoque intercultural y remiten anualmente un informe sobre los avances en su cumplimiento al Ministerio de Cultura, a través de sus Direcciones Desconcentradas de Cultura correspondientes, conforme a los lineamientos que este apruebe.

Artículo 7.- Financiamiento

La implementación de la presente Ley se financia con cargo al presupuesto institucional de los gobiernos regionales y locales, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA.- Reglamentación

El Poder Ejecutivo, mediante decreto supremo refrendado por el Ministro de Cultura, aprueba el reglamento de la presente Ley en un plazo máximo de ciento veinte días calendario, contados a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Lima, enero de 2026

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

Antecedentes

La comunidad internacional reconoce que la diversidad cultural constituye un elemento central para el bienestar social y la eficacia de la gestión pública, siendo esencial garantizar la igualdad en el acceso a servicios sin discriminación cultural o lingüística. Un documento de la UNESCO plantea que "la diversidad cultural es un patrimonio común que debe ser respetado y promovido para el desarrollo sostenible" (UNESCO, 2023, p.45). Esta perspectiva global subraya la importancia de integrar el enfoque intercultural en la administración pública para responder a realidades socioculturales diversas.

En diversos países del mundo se han identificado brechas en la prestación de servicios públicos que limitan la inclusión de poblaciones indígenas y afrodescendientes, generando inequidades persistentes en educación, salud y acceso a justicia. Investigaciones recientes muestran que "las barreras lingüísticas y culturales perpetúan desigualdades en el acceso a servicios básicos" (Sánchez, 2024, p. 112). Tales brechas constituyen un problema estructural que debilita el ejercicio pleno de derechos sociales.

En América Latina, experiencias comparadas revelan avances en la formulación de políticas interculturales, aunque con desafíos significativos en su implementación efectiva. Un estudio regional señala que "las políticas interculturales han sido adoptadas, pero persisten dificultades en su aplicación en educación y salud debido a problemas de institucionalización" (Saavedra-Urcia, 2025, p. 37). Esta tendencia regional evidencia la necesidad de enfoques normativos sólidos que trasciendan declaraciones de intención.

En el Perú, la **Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural** (PNTEI) aprobada por el Decreto Supremo N.º 003-2015-MC, busca orientar y articular la acción estatal para garantizar derechos de la población culturalmente diversa, especialmente pueblos indígenas y afroperuanos, promoviendo la pertinencia cultural en los servicios (Ministerio de Cultura, 2015). No obstante, estudios recientes sobre implementación revelan que la integración del enfoque intercultural en la gestión pública aún es parcial y con resultados dispares entre regiones, lo cual indica la necesidad de fortalecer mecanismos de implementación.

En contextos locales, como en regiones andinas y amazónicas, se observan barreras específicas para acceder a servicios de salud y educación que reconocen y respetan prácticas culturales locales. Un análisis situacional en salud intercultural en Cusco destaca que la falta de directivas claras y la limitada capacidad institucional dificultan la atención pertinente para comunidades indígenas (Vallejo Cueva, 2024, p. 89). Esta realidad local evidencia que, pese a los instrumentos de política, persisten vacíos de gestión en gobiernos regionales y locales.

II. MARCO REGULATORIO

El marco regulatorio nacional e internacional reconoce el enfoque intercultural como obligación del Estado para asegurar la no discriminación y la igualdad de acceso a servicios que respeten la identidad cultural. El **Decreto Supremo N.º 003-2015-MC** orienta la transversalización del enfoque intercultural en la función pública (Ministerio de Cultura, 2015), mientras que el **Decreto Supremo N.º 001-2023-MC** establece lineamientos para incorporar dicho enfoque en la prestación de servicios públicos (Ministerio de Cultura, 2023) (como se adopta en la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural).

Normativa nacional

- **Constitución Política del Perú** (reconocimiento de la diversidad cultural y étnica), que garantiza la igualdad de todas las personas sin discriminación (Constitución, 1993).
- **Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural – DS N.º 003-2015-MC** (orienta la acción estatal para garantizar derechos culturales) (Ministerio de Cultura, 2015).
- **Decreto Supremo N.º 001-2023-MC** (Lineamientos para incorporar el enfoque intercultural en la prestación de los servicios públicos) (Ministerio de Cultura, 2023).
- **Decreto Supremo N.º 016-2016-SA** (Política Sectorial de Salud Intercultural), que promueve atención de salud con pertinencia cultural (Ministerio de Salud, 2016).
- **Otras normas sectoriales relevantes** que han incorporado criterios interculturales en educación y justicia (Ministerio de Educación, 2021).

Normativa internacional y regional

- **Convenio 169 de la OIT** (derechos de los pueblos indígenas y tribales, incluyendo participación en asuntos que los afecten) (OIT, 1989).
- **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas** (reconoce derechos colectivos sobre cultura, educación y servicios) (ONU, 2007).
- **Instrumentos interamericanos relevantes**, como la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre derechos culturales y consulta previa (Corte IDH, 2022).

III. ESTADO ACTUAL DE LA SITUACIÓN Y NUEVO ESCENARIO CON LA PROPUESTA

Actualmente, las brechas en servicios públicos con pertinencia cultural persisten a nivel internacional y regional, a pesar de avances normativos. Investigaciones sobre políticas interculturales en América Latina muestran que “persisten desafíos estructurales que retardan la implementación efectiva” (Saavedra-Urcia, 2025, p. 48). Esto refleja la complejidad de garantizar servicios públicos culturalmente pertinentes en contextos diversificados.

En el Perú, la implementación parcial del enfoque intercultural en gobiernos subnacionales presenta limitaciones que afectan su impacto. Estudios sobre atención intercultural en salud revelan que, sin directivas claras y capacitación sistemática, la implementación no logra

resultados consistentes en todo el territorio nacional (Sime, 2022). Estas limitaciones se traducen en servicios públicos con pertinencia limitada para comunidades indígenas y afroperuanas.

Los vacíos normativos y de gestión en gobiernos regionales y locales se manifiestan en la ausencia de mecanismos obligatorios de incorporación del enfoque intercultural en la planificación, gestión y evaluación de políticas públicas. Esta ausencia limita la coherencia entre los mandatos nacionales y las prácticas locales, generando vacíos de atención adaptada a realidades socioculturales diversas, lo cual justifica la presente propuesta legislativa.

La aprobación de la presente ley permitirá proyectar un nuevo escenario en el cual los gobiernos regionales y locales incorporen de manera obligatoria el enfoque intercultural en sus procesos de gestión pública, fortaleciendo la pertinencia cultural de los servicios y acercando al Estado a las realidades de sus ciudadanos. Esto contribuiría a una reducción significativa de barreras de acceso, mejora de la calidad de servicios y consolidación de prácticas institucionales inclusivas.

IV. PROBLEMÁTICA IDENTIFICADA

El problema público central que motiva esta propuesta de ley es la insuficiente incorporación del enfoque intercultural en la gestión pública de los gobiernos regionales y locales, lo cual limita la calidad y pertinencia cultural de los servicios que reciben grupos culturales diversos. Esta insuficiencia perpetúa brechas estructurales de acceso para pueblos indígenas y afroperuanos.

Esta problemática afecta de manera directa a la población objetivo al restringir su acceso efectivo a servicios públicos clave, como salud, educación y justicia, impidiendo el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales. Estas brechas se traducen en desigualdades persistentes en indicadores sociales básicos.

Los efectos de esta problemática se reflejan también en la desconfianza institucional y la percepción de exclusión, lo que debilita la cohesión social. La percepción de que el Estado no responde a las necesidades culturales de diversos grupos socava la legitimidad de las instituciones públicas en ámbitos locales. La naturaleza estructural de estas brechas requiere una intervención legislativa que obligue a los gobiernos subnacionales a adoptar mecanismos claros de incorporación del enfoque intercultural, pues las iniciativas administrativas aisladas han demostrado ser insuficientes para cerrar estas brechas de manera sostenible.

V. ANÁLISIS SOBRE LA NECESIDAD, VIABILIDAD Y OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA

La necesidad de la norma radica en corregir la disparidad entre los mandatos normativos de enfoque intercultural y su aplicación real en el nivel subnacional, garantizando que las poblaciones culturales diversas accedan a servicios públicos con pertinencia cultural sin discriminación. Esta necesidad está respaldada por estudios que documentan las brechas persistentes en la implementación (Saavedra-Urcia, 2025).

La viabilidad de la propuesta se sostiene en la compatibilidad con el marco jurídico nacional y los instrumentos internacionales ratificados por el Perú, así como en la posibilidad de que las acciones se implementen con recursos ya asignados en los presupuestos institucionales, sin generar gasto adicional al Tesoro Público.

La oportunidad de la iniciativa se encuentra en el contexto político actual de promoción de políticas de inclusión y cohesión social, alineada con la agenda pública que impulsa la modernización del Estado y la garantía de derechos para poblaciones culturalmente diversas.

VI. PROPUESTA LEGISLATIVA

La presente propuesta normativa tiene como objeto establecer el marco jurídico que **obligue a los Gobiernos Regionales y Locales a incorporar el enfoque intercultural en la planificación, gestión, implementación, monitoreo y evaluación de sus competencias, funciones y servicios públicos** con pertinencia cultural, en coherencia con los mandatos constitucionales y las políticas nacionales vigentes. (Contexto: Ley marco de gestión pública intercultural).

La **lógica del articulado** se basa en cinco ejes normativos principales: a) definición clara de conceptos fundamentales (enfoque intercultural, pertinencia cultural); b) ámbito de aplicación (todas las competencias regionales y locales con impacto en servicios públicos); c) la rectoría del Ministerio de Cultura a través del Viceministerio de Interculturalidad para emitir directrices y herramientas de implementación; d) obligaciones de capacitación y de generación de capacidades interculturales en el servicio civil; y e) mecanismos de seguimiento, monitoreo y rendición de cuentas. Esta estructura normativa responde a las brechas de gestión identificadas que dificultan la incorporación del enfoque intercultural en los procesos de los gobiernos subnacionales. (Por ejemplo, ausencia de directrices operativas para la gestión intercultural).

La propuesta contempla **mecanismos de articulación intergubernamental y de planificación concertada** que fortalezcan la coherencia entre los planes regionales y locales y la **Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural**, aprobada mediante Decreto Supremo N.º 003-2015-MC, y sus lineamientos para servicios públicos – Decreto Supremo N.º 001-2023-MC (Ministerio de Cultura, 2015; Ministerio de Cultura, 2023). (La norma propuesta opera como complemento operativo a estos dispositivos existentes).

El articulado incluye **disposiciones específicas para garantizar la disponibilidad de medios y herramientas técnicas** dentro de los presupuestos institucionales de los gobiernos subnacionales para cumplir las obligaciones de capacitación, adaptación de servicios públicos, generación de información desagregada por variables interculturales y evaluación de resultados. (Esto está diseñado para asegurar la viabilidad técnica y financiera sin requerir **gasto adicional al Tesoro Público**).

VII. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La propuesta **no genera gasto adicional al erario nacional**, pues su ejecución se financia con cargo al presupuesto institucional de las entidades involucradas, conforme al principio de

eficiencia en la gestión pública y al enfoque de uso racional de recursos públicos. (Esto es congruente con lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto Supremo N.º 001-2023-MC) (Ministerio de Cultura, 2023).

Para la **población**, especialmente pueblos indígenas y afroperuanos, la norma facilitará un **acceso más efectivo y pertinente a servicios públicos** culturalmente adaptados, reduciendo barreras de comunicación y discriminación, y favoreciendo la igualdad de oportunidades en derechos fundamentales. (Esta proyección beneficia particularmente a personas y comunidades que históricamente han enfrentado exclusión de servicios públicos básicos).

Para el **Estado**, la incorporación obligatoria del enfoque intercultural permitirá **mayor eficiencia administrativa, mejor calidad de servicios y mayor legitimidad institucional**, al responder de forma más precisa a las necesidades culturales y lingüísticas de la ciudadanía diversa. (Esto refuerza la confianza ciudadana en la acción estatal).

Para **otros grupos beneficiarios**, como servidores públicos, la ley proporcionará **criterios claros, capacitación y protocolos técnicos**, lo que mejorará sus competencias para gestionar de manera intercultural, reduciendo incertidumbres en la toma de decisiones y fortaleciendo capacidades institucionales.

VIII. EFECTO DE LA NORMA PROPUESTA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta se encuentra **plenamente compatible con la Constitución Política del Perú**, que reconoce y protege la pluralidad cultural y étnica de la nación, así como el derecho de toda persona a su identidad cultural sin discriminación (Constitución Política del Perú, artículo 2.19). Esta ley complementa de manera armónica los principios constitucionales de igualdad y no discriminación con herramientas operativas específicas para gobiernos subnacionales.

Además, la propuesta fortalece e **impulsa la implementación eficaz de la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural**, la cual está vigente y es aplicable en todos los niveles de gobierno (como se establece en dicho dispositivo normativo), consolidando el rol rector del Viceministerio de Interculturalidad para articular lineamientos y mecanismos técnicos. Esto contribuye a la coherencia con otras políticas sectoriales de pertinencia cultural.

Interpretativamente, la norma introduce un ajuste en la gestión estatal al exigir que las competencias de los gobiernos regionales y locales sean **ejercidas con enfoque intercultural**, lo que implica adaptar los procedimientos, protocolos y evaluaciones de servicios a estándares que reconozcan las especificidades culturales de la población beneficiaria. (Este cambio interpretativo promueve la universalización de la acción pública con pertinencia cultural).

La propuesta **no contradice el marco legal vigente**, sino que ofrece instrumentos adicionales para su efectiva aplicación, y posibilita mecanismos de armonización normativa

en sectores como educación, salud y justicia, que requieren lineamientos específicos para **incorporar la perspectiva intercultural en sus actuaciones.**

IX. VINCULACIÓN DE LA PROPUESTA CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta legislativa se articula directamente con los principios y objetivos establecidos en el Acuerdo Nacional, especialmente con las **Políticas de Estado N.º 11, N.º 12 y N.º 24**, orientadas a promover la inclusión, la igualdad de oportunidades y el fortalecimiento de las instituciones públicas en un país pluricultural.

En primer lugar, la ley propuesta **respalda la Política de Estado N.º 11**, que promueve la igualdad de oportunidades sin discriminación, al establecer medidas normativas que aseguran el acceso equitativo a servicios públicos para pueblos indígenas y población afroperuana, garantizando el respeto a sus identidades culturales. Desde esta perspectiva, el enfoque intercultural no solo es una estrategia de equidad, sino un principio operativo de justicia social.

Asimismo, la iniciativa refuerza la **Política de Estado N.º 12**, referida al acceso universal a servicios esenciales como la educación, y a la promoción y defensa de la cultura, al incorporar la dimensión intercultural en la gestión pública regional y local. Esta incorporación contribuye al desarrollo de una ciudadanía intercultural activa y al reconocimiento efectivo de la diversidad cultural como valor democrático.

Finalmente, la ley se alinea con la **Política de Estado N.º 24**, que busca afirmar un Estado eficiente, descentralizado y con enfoque territorial. La norma fortalece la capacidad institucional de los gobiernos subnacionales, dotándolos de herramientas normativas y técnicas para cumplir con estándares de pertinencia cultural en sus servicios. De este modo, la propuesta no solo responde a demandas sociales legítimas, sino que también **opera como instrumento de modernización del aparato público**, coherente con los compromisos del Acuerdo Nacional.

X. VINCULACIÓN DE LA PROPUESTA CON LA AGENDA LEGISLATIVA 2024-2025

La presente propuesta legislativa se vincula de manera directa con la **Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2024–2025**, aprobada mediante Resolución Legislativa del Congreso N.º 006-2024-2025-CR, en cuanto responde a las líneas prioritarias definidas para promover la equidad, el acceso a servicios públicos con pertinencia cultural y la mejora en la gestión estatal. Según este instrumento de planificación legislativa, el debate de los proyectos de ley incluidos en sus temas prioritarios tiene preferencia en las comisiones y el Pleno del Congreso.

La propuesta se alinea específicamente con el **Objetivo II: Equidad y Justicia Social**, y con las **Políticas de Estado 11 y 12** del Acuerdo Nacional priorizadas en la Agenda Legislativa. En primer lugar, se vincula con la Política de Estado N.º 11: *Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación*, a través de acciones legislativas orientadas a eliminar barreras estructurales que impiden el acceso equitativo a servicios públicos para pueblos

indígenas y afroperuanos. Esta política se desarrolla mediante proyectos legislativos que impulsan la igualdad, la lucha contra la inequidad y la inclusión social.

Asimismo, la iniciativa contribuye a la implementación de la **Política de Estado N.º 12: Acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad y promoción y defensa de la cultura**, al reforzar el reconocimiento de la diversidad cultural en los procesos de gestión pública y en la provisión de servicios. En este marco, la propuesta respalda el enfoque intercultural como parte de una estrategia legislativa integral para garantizar derechos culturales y lingüísticos, tal como lo contemplan los temas legislativos vinculados a la **promoción de la cultura y la identidad nacional**.

Por otro lado, desde una perspectiva de gobernanza territorial, la ley también se articula con el **Objetivo IV: Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado**, en relación con la **Política de Estado N.º 24: Afirmación de un Estado eficiente y transparente**, que promueve la modernización de la gestión pública en todos los niveles de gobierno. La incorporación obligatoria del enfoque intercultural en gobiernos regionales y locales fortalece los procesos de planificación con pertinencia cultural, en coherencia con el mandato de modernización del aparato estatal.

En conjunto, la iniciativa es coherente con los principios rectores de la Agenda Legislativa vigente, pues contribuye a una **legislación transformadora que impulsa la inclusión social, la eficiencia institucional y el reconocimiento de la diversidad cultural** como fundamento del Estado democrático de derecho.

Por tanto,

La aprobación del presente proyecto de ley resulta **razonable, necesaria y plenamente justificada** para consolidar un modelo de gestión pública que garantice derechos fundamentales desde una perspectiva intercultural. Esta iniciativa responde a una demanda histórica de los pueblos indígenas y población afroperuana por acceder a servicios públicos adecuados a sus contextos culturales, lingüísticos y territoriales, en condiciones de igualdad y sin discriminación.

Desde una perspectiva constitucional, el reconocimiento de la diversidad cultural como fundamento del Estado peruano impone a todos los niveles de gobierno el deber de actuar con pertinencia cultural y enfoque de derechos. Como sostiene Fernández Segado (2022), "el principio de interculturalidad constituye una categoría jurídica necesaria para garantizar la eficacia del pluralismo en el Estado constitucional" (p. 98). Esta propuesta, al establecer obligaciones normativas y mecanismos operativos para gobiernos regionales y locales, da concreción a ese mandato constitucional.

Asimismo, la ley se alinea con la **Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural** y con los compromisos internacionales del Perú en materia de derechos humanos y pueblos indígenas, especialmente lo dispuesto en el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Como señala el Ministerio de Cultura (2023), "la transversalización del enfoque intercultural en la gestión pública es una condición para garantizar la equidad y la ciudadanía intercultural en un país pluricultural" (p. 6).

Por tanto, la presente ley no solo **responde a una necesidad normativa pendiente**, sino que también **fortalece la legitimidad del Estado y la confianza ciudadana**, en un momento en que se exige mayor proximidad cultural, territorial y social entre el Estado y la ciudadanía. Su implementación permitirá consolidar un aparato público más inclusivo, eficiente y justo, conforme a los principios del Estado Social y Democrático de Derecho.

Referencias:

- Ministerio de Cultura. (2015). *Decreto Supremo N.° 003-2015-MC que aprueba la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural*.
- Ministerio de Cultura. (2023). *Decreto Supremo N.° 001-2023-MC Lineamientos para incorporar el enfoque intercultural en la prestación de los servicios públicos*.
- Saavedra-Urcia, O. (2025). *Estrategias interculturales para el fortalecimiento institucional en América Latina*. Revista Latinoamericana de Políticas.
- Sánchez, R. (2024). *Brechas culturales y acceso a servicios públicos en América Latina*. Revista de Políticas Públicas.
- Sime, C. (2022). *Incorporación del enfoque intercultural al sistema de atención en salud en el Perú*. Revista ENAP.
- UNESCO. (2023). *Informe sobre diversidad cultural y desarrollo sostenible*. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Vallejo Cueva, A. G. (2024). *Salud intercultural como derecho: implementación en la región Cusco*. Pontificia Universidad Católica del Perú.