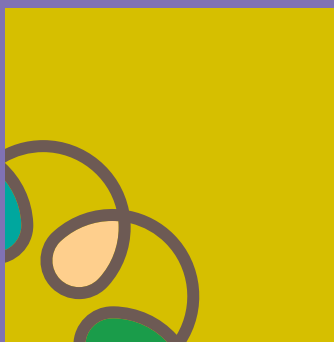


INTERCULTURALIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS

MATERIALES DE CAPACITACIÓN

N.º 4



PERÚ

Ministerio de Cultura

INTERCULTURALIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS

MATERIALES DE CAPACITACIÓN

N.º 4



PERÚ

Ministerio de Cultura



PERÚ

Ministerio de Cultura

Diana Alvarez-Calderón Gallo
Ministra de Cultura

Patricia Balbuena Palacios
Viceministra de Interculturalidad

Rocío Muñoz Flores
Directora de la Dirección General de Ciudadanía Intercultural

Anahí Durand Guevara
Directora de la Dirección de Políticas Indígenas

Contenidos: José Carlos Agüero, Juan Ángeles, Adriana Cayro, Anahí Durand.

Colaboran: Rocío Muñoz, Pablo Sandoval, Gustavo Oré.

Interculturalidad y políticas públicas

© Ministerio de Cultura

Av. Javier Prado Este 2465 – San Borja, Lima 41 Perú

www.cultura.gob.pe

Elaboración de contenidos:

Primera edición: octubre de 2014

Diseño y diagramación: Estación La Cultura

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2014-16851

ISBN: 978-612-4126-36-9

Impreso en los talleres de Mavet impresiones E.I.R.L., ubicado en Jirón Emilio Fernández 741, oficina 501, Cercado de Lima.

Se permite la reproducción de esta obra siempre y cuando se cite la fuente.



CONTENIDOS

PRESENTACIÓN

Información General

Objetivos

Organización del módulo

Metodología

1. Un país diverso y sus potencialidades

- 1.1 Una sociedad con una tradición de pensar lo diverso
- 1.2 Rectoría y normatividad en materia de interculturalidad
- 1.3 Recordemos: ¿qué son las políticas públicas?
- 1.4 El ciclo de la política pública

2. Criterios para incorporar lo intercultural en la política pública

- 2.1 Modos diferentes de entender la pluralidad
- 2.2 Importante: conocer los enfoques que aportan a las políticas públicas inclusivas
- 2.3 Lo que supone incorporar el enfoque intercultural y diferencial
- 2.4 ¿Cómo incorporar el enfoque intercultural en las políticas públicas?
- 2.5 Operativizar en el ciclo de la política

Bibliografía





PRESENTACIÓN

El Viceministerio de Interculturalidad está comprometido con el desarrollo, la democracia y la gobernabilidad por ello, busca que estos valores se conviertan en el norte de la labor estatal.

En nuestro país, con tan rica diversidad cultural, la democracia necesita legitimarse garantizando que los derechos culturales de los pueblos indígenas, y grupos culturalmente diversos sean protegidos y promovidos. La democracia requiere ser cada vez más cercana a la población.

En tal sentido, el Estado, como administrador y garante del estado de derecho y la democracia, tiene la misión de funcionar tomando en cuenta esta pluralidad. Y los funcionarios y servidores públicos (en adelante nos referiremos a “servidor público” para ambos casos) deben ser capaces de actuar con sensibilidad intercultural, adaptarse, ser creativos, diligentes y velar por los derechos de todos y todas. El servidor público produce el vínculo entre las aspiraciones del país y los retos cotidianos de nuestra sociedad.

El presente material de capacitación se propone prestar al servidor público herramientas que ayuden al diseño, implementación o evaluación de políticas públicas.

Lima, octubre de 2014



INFORMACIÓN GENERAL DEL MÓDULO



I. Objetivos

Nuestro objetivo como Viceministerio es lograr que el servicio público sea intercultural, inclusivo y no discriminatorio. Lograrlo requiere múltiples estrategias. El objetivo de este módulo es desarrollar una de ellas que es la de informar y sensibilizar. Nos proponemos brindar al servidor público herramientas que lo ayuden a incorporar el enfoque intercultural en su labor. Su ubicación como ciudadanos y al mismo tiempo representantes del Estado los coloca en un escenario ideal para catalizar buenas prácticas y fundar nuevas tradiciones de relación democrática.

A través de este material se busca brindar elementos para que el servidor público pueda:

- ▶ Recordar lo que se entiende por política pública.
- ▶ Promover la incorporación del enfoque intercultural en el ciclo de la política pública.



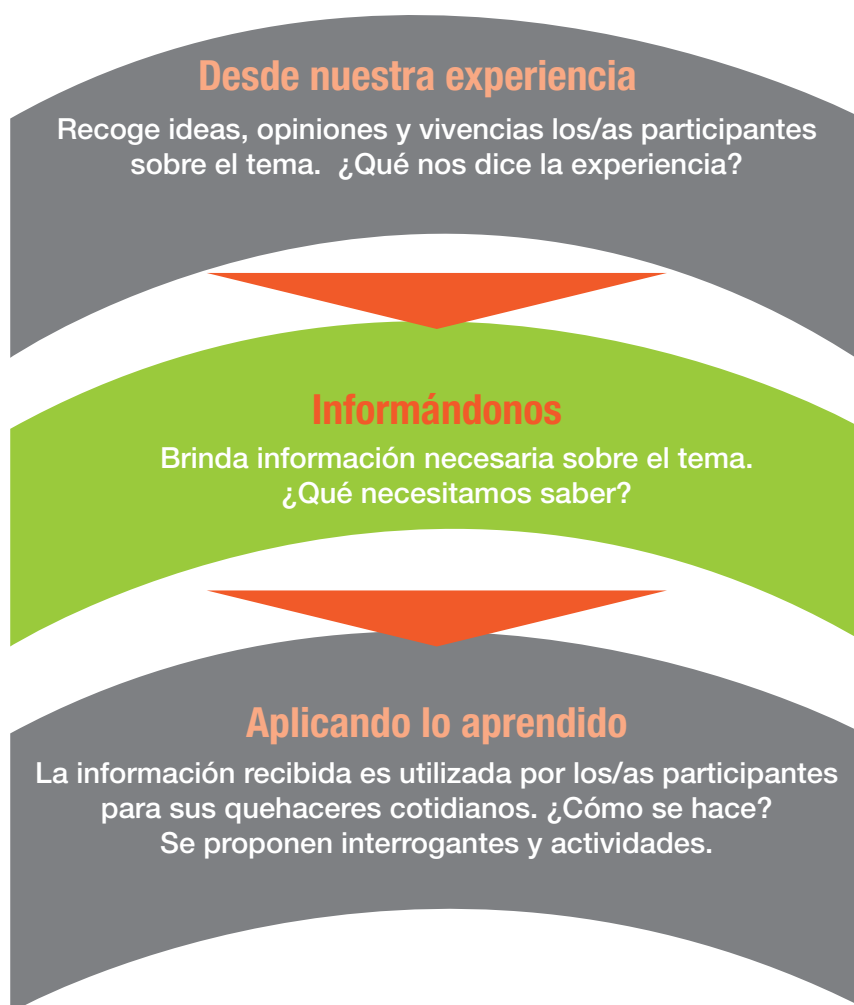
II. Organización

**1. Un país
diverso y sus
potencialidades**

**2. Criterios
para incorporar
lo intercultural
en la política
pública**

III. Metodología

El módulo propone conceptos, criterios y herramientas prácticas pensando en un público que está involucrado en la gestión pública. Por ello, se recuerdan nociones sobre la política pública e interculturalidad, pero se enfatiza el desarrollo de criterios que ayudarán a incorporar el enfoque intercultural en el trabajo concreto del gestor. Para la discusión del participante se formulan preguntas referidas a su propia experiencia en la gestión pública. Cada capítulo propone tres momentos de aprendizaje:





1. UN PAÍS DIVERSO Y SUS POTENCIALIDADES

■ Desde nuestra experiencia

Para reflexionar:

- ▶ ¿Consideras que la implementación de una política pública en el Perú representa retos diferentes a las de otras sociedades?, ¿qué retos son estos?, ¿conoces países con retos similares?
- ▶ ¿Reconoces alguna experiencia donde el Estado peruano ha incorporado criterios interculturales en su función?

DECRETO DE LA ABOLICIÓN DE LA ESCLAVITUD

El Libertador Ramón Castilla
Presidente Provisorio de la República, s. s.

CONSIDERANDO:

Que es un deber de justicia restituir al hombre su libertad.

Que la Revolución de 1854 tiene por uno de sus objetivos principales reconocer y garantizar los derechos de la humanidad oprimida, explotada y encarnecida con el tributo del indio y con la esclavitud del negro.

Que satisfecha en parte esta obligación con el Decreto del 5 de Julio que redimió al indígena del peso del tributo, queda todavía por cumplirse la de restituir en libertad personal a los esclavos y a los siervos libertos.

Que si el Gobierno Provisorio reservara decretar la libertad de los esclavos para después que el Ejército Libertador hubiese destruido la tiranía, era porque no zozobrase a la desconfianza la indemnización debida a los amos, ni se manchase aquel acto de justicia a la humanidad con inducir al esclavo dar por rescate su vida en una guerra civil que no puede comprender, supuesto que no le dejaron ideas políticas durante su servidumbre.

Fragmento del decreto del 3 de diciembre de 1854. Fuente: Antonio Quispe Rivadeneira, editor. "Decreto de la Abolición de la esclavitud". Cimarrones. Comunicación Interétnica Global. 20 de marzo de 2006.

Que habiendo el ex Presidente Echenique, en un decreto de 10 de Noviembre último, exigido por 2 años de sangre de los esclavos y conmovido el derecho de propiedad con la vaga indemnización que alude, sólo por los que se le vendan para combatir en su agonía contra los pueblos; se mancillaría el nombre del Perú si el Gobierno Provisorio no declarase inmediatamente los principios nacionales y no condenase aquel abuso y horrible tráfico de carne humana.

DECRETA:

Art. Único. Los varones y las mujeres tenidas hasta ahora en el Perú por esclavos o por siervos libertos, sean que su condición provenga de haber sido enajenados como tales o de haber nacido de vientres esclavos, sea que de cualquier modo se hallen sujetos a servidumbre perpetua o temporal; todos, sin distinción de edad, son desde hoy para siempre enteramente libres (...).

1.1 Una sociedad con una tradición de pensar lo diverso

Los esfuerzos por pensar nuestra diversidad cultural tienen larga data. Desde cronistas como Pedro Cieza de León, hasta los referentes contemporáneos de la peruanidad como José María Arguedas, el asombro frente a la diversidad del país ha sido una constante. Al dedicar su crónica al Rey de España, el primero se preguntaba: “¿quién podrá decir las cosas grandes y diferentes que en él son? ¿Tanta variedad de provincias como en él hay, con tan diferentes calidades? ¿Las diferencias de pueblos y gentes con diversas costumbres, ritos, y ceremonias extrañas?” (Cieza 2005).

Al recibir el Premio Nacional de Cultura Inca Garcilaso de la Vega en 1968, José María Arguedas afirmaba: “No, no hay país más diverso, más múltiple en variedad terrena y humana; todos los grados de calor y color de amor y odio, de urdimbres y sutilezas, de símbolos, utilizados e inspiradores...” (Arguedas 1986).

Nuestra diversidad no es meramente ornamental. Conforme pasa el tiempo, la afirmación de José María Arguedas adquiere mayor vigencia. En un mundo global que valora y reconoce cada vez más la potencialidad creativa de nuestras diferencias, nuestra diversidad cultural se constituye en el más importante activo que disponemos.

Sin embargo, la diversidad cultural no siempre ha sido valorada. Muchas veces fue vista como un obstáculo a la integración nacional y al desarrollo,

como un problema estructural para la gestión pública o una traba para la construcción de una identidad nacional homogénea. Su poca valoración ha dado sustento a la creación y persistencia de relaciones jerárquicas y discriminatorias entre los ciudadanos y ciudadanas peruanos. No obstante, se han producido avances. La abolición del tributo indígena, de la esclavitud, la democratización de la educación, la inclusión del voto femenino, del voto analfabeto, los registros de comunidades nativas y campesinas, la Reforma Agraria, los censos agropecuarios, las políticas de salud, los derechos de participación, la consulta previa, son solo ejemplos de un proceso que ha tenido avances y retrocesos, que ha generado expectativas y alentado la incorporación de grandes sectores de la población en la vida política y civil del país, pero que también ha dejado preguntas, mostrado limitaciones y otorgado aprendizajes.

Estas iniciativas muestran que durante nuestra vida republicana, el legislador y el servidor público han tenido la necesidad de realizar acciones que de hecho, reconocían la importancia de brindar un trato diferenciado a poblaciones culturalmente diferentes. Quizá no contaban con una clara concepción del Estado como gestor de la diversidad y prevalecían ideas que orientaban las políticas hacia un modelo monocultural, pero ello no evitaba que aun posiciones conservadoras reconocieran y ejecutaran acciones que hoy llamaríamos “interculturales”.

Hoy afrontamos nuevos desafíos y oportunidades producto de la globalización, de las relaciones de encuentro, cada vez más frecuentes y cotidianas, entre culturas diversas, el desarrollo de nuevas tecnologías, la conformación e intersección de nuevas identidades locales, regionales y globales, etc. Tenemos un país diverso que lleva a funcionarios y legisladores a proponer formas de responder desde su hacer. No es un camino fácil y está lejos de haberse completado. Es, sin embargo, un gran paso el reconocimiento constitucional que hoy tiene la pluralidad cultural y étnica, la adscripción a instrumentos internacionales importantes¹ y la creación de un ente rector de la interculturalidad, como lo es el Ministerio de Cultura.

La gestión intercultural en nuestro país es fundamental porque está estrechamente relacionada con las respuestas que da el Estado a la inequidad; es decir, estas iniciativas contienen una alta aspiración de justicia para sectores y pueblos que históricamente no han ejercido sus derechos a plenitud (Dibós 2005).

¹ Entre ellos sobre todo, la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural (2001), la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (2005) o el Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la OIT.

1.2 Rectoría y normatividad en materia de interculturalidad

El Ministerio de Cultura es el organismo del Poder Ejecutivo responsable de todos los aspectos culturales del país y ejerce competencia exclusiva y excluyente, respecto a otros niveles de gestión en todo el territorio nacional, al amparo de su ley de creación (N° 29565). Por tanto, el Ministerio de Cultura, asume la función de “ente rector en la formación de las decisiones” en materia de cultura e Interculturalidad.

La rectoría está referida a las políticas, programas, actividades y acciones para la conducción del desarrollo integral del país, asumida por el Poder Ejecutivo mediante sus ministerios y organismos públicos (Ley N° 9158-LOPE, artículos 6, 16 y 18).

Dentro del Ministerio de Cultura, el Viceministerio de Interculturalidad (VMI) tiene la función de formular políticas, programas y proyectos que promuevan la interculturalidad para fomentar y garantizar los derechos y el desarrollo integral de los grupos culturalmente diversos del país, y construir una ciudadanía que reconozca, respete y se enriquezca de la interacción con la diversidad cultural (Reglamento de Organización y Funciones-ROF, DS ° 005-2013-MC).

En este sentido, el VMI debe velar porque se cumplan con las políticas de Estado que se ha trazado el Perú para gestionar su diversidad cultural y ejecutar esta directriz: En tal sentido debe ser el ente encargado de ejecutar esta directriz: “El Estado busca satisfacer las necesidades de la ciudadanía adaptando sus políticas a las diferentes necesidades y condicionantes existentes en cada espacio territorial, a través de gobiernos descentralizados autónomos en su ámbito de competencias y sujetos a políticas, rectorías y normas nacionales que garanticen los derechos que corresponden a todos por igual” (PCM: 2013).

Como vemos, la rectoría del Viceministerio de Interculturalidad supone un paso importante en la forma en que el Estado peruano ha venido ocupándose de su diversidad. Deja de ser un asunto temático para pasar a ser: a) política de Estado y parte de la planificación de largo plazo del país, b) busca mejorar la gestión transversalizando el enfoque intercultural en toda acción de administración pública que sea pertinente.

1.3 Recordemos: ¿qué son las políticas públicas?

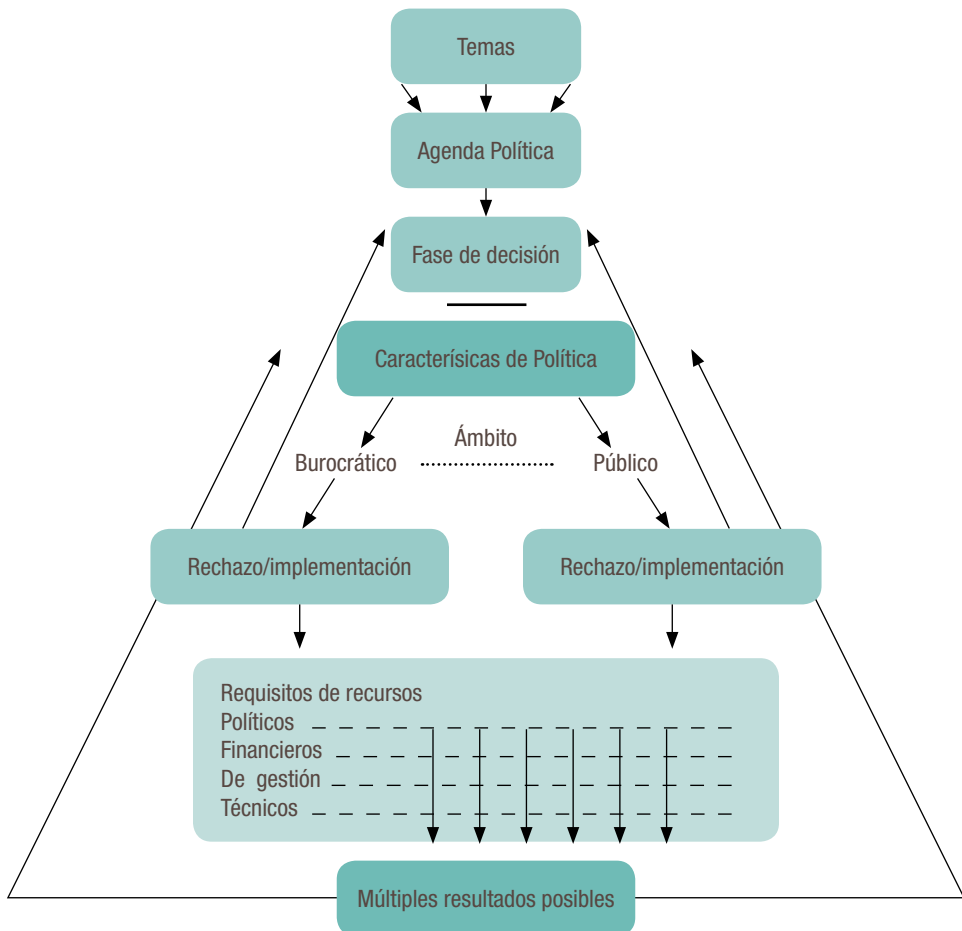
Nos interesa ahora que recordemos qué son las políticas públicas y su llamado “ciclo”, para poder a continuación reflexionar sobre cómo incorporar en ellas el enfoque intercultural. Las definiciones de lo que se entiende por política pública son diversas. Resulta útil considerarlas como procesos en los que se identifican fases como la elaboración, la implementación y la evaluación. Además, debe tenerse en cuenta que el diseño de políticas suele ser un proceso complejo (Turner & Hulme 1997). Estos pueden ser sus criterios de definición:

- i) se elaboran en nombre de los ciudadanos,
- ii) están elaboradas o impulsadas por el gobierno,
- iii) están interpretadas e implementadas por actores de los sectores público y privado,
- iv) son lo que el gobierno pretende realizar,
- v) son lo que el gobierno opta por no hacer (Birkland 2001).

Por lo tanto **entendemos una política pública como el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un Gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado, junto con los ciudadanos, considere prioritarios. Siempre se referirán a materias concretas como saneamiento básico, comunicaciones, educación, medioambiente, etc. Se espera que se elaboren en forma programática, englobando varios sectores o direcciones de modo simultáneo. Por lo general, no son acciones aisladas, siendo concebidas bajo la guía de un plan o directivas más amplias.**

El espacio público se encuentra en constante cambio de tal manera que la elaboración de políticas no sigue un modelo lineal. “Más bien, los procesos políticos son interacciones dinámicas, con múltiples procesos de retroalimentación politizados y de cuestiones de poder que influyen en los enfoques tecnocráticos, e incluso los dominan” (Hussmann 2007). Tenemos, entonces, un proceso de idas y venidas, de interacción entre los que impulsan y los que resisten.

GRÁFICO 1



Fuente: Thomas J. W.

En una sociedad democrática el fin de una política pública es lograr el bienestar y el desarrollo humano para todos los sujetos, colectivos o pueblos, priorizando, en la medida de lo posible, su acción para garantizar la igualdad de acceso a derechos. Siguiendo a Muller (2002):

- ▶ El Estado está en la obligación de garantizar el respeto y cumplimiento de los derechos de los ciudadanos a través de las políticas públicas.

- ▶ El ser humano es el fin supremo de cualquier política o decisión estatal y la finalidad de toda política pública es la dignidad, el bienestar, el desarrollo y la libertad de la persona humana mediante la creación de valor público. Por tanto, cualquier otra motivación para la política pública, como el crecimiento económico o el aumento de la riqueza, son solamente medios para ese fin.
- ▶ La administración, regulación, fiscalización y ordenamiento de lo público está a cargo del Estado, pero al mismo tiempo existen mecanismos institucionales que facilitan la participación y vigilancia ciudadana.

La política pública es la gestión de las relaciones entre Estado y ciudadanos en el espacio político por excelencia: el ámbito de lo público, de lo común, de todos y todas. Esto nos lleva a considerar la necesidad de desarrollar capacidades técnico-políticas (Muller 2002). Esto implica ser capaz de:

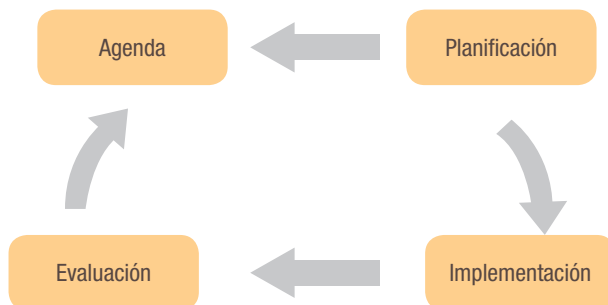
- ▶ Diagnosticar, “agendar” y proponer soluciones estructuradas, en coherencia con la situación encontrada y el marco Estado-sociedad de la cual forma parte.
- ▶ Intervenir y evaluar sin perder de vista la complejidad, integralidad y variabilidad de la vida social, económica y política de la localidad, región y país, para “hacer posible lo deseable”.

Con lo cual, es indispensable tener en cuenta el fortalecimiento y desarrollo de capacidades institucionales y profesionales para ser capaces o “saber hacer” en los procesos de gestión de las políticas públicas.

1.4 El ciclo de la política pública

La política pública suele tener cuatro fases diferenciadas²: 1) la agenda, 2) la planificación de las estrategias, 3) la implementación de las estrategias y, 4) la evaluación de los resultados de la política pública. Es más apropiado considerar a la formulación de políticas públicas como un ciclo, en el cual la fase de evaluación se conecta con subsiguientes, mediante un proceso de retroalimentación permanente:

GRÁFICO 2



Estas fases son referenciales ya que “la política pública requiere de un conjunto de decisiones y acciones que forman parte de la dinámica de la gestión pública, por lo que en términos prácticos la separación es compleja, y esa es una de las razones por las que su análisis es complicado, dado que resulta difícil mirar estos procesos de manera aislada” (Ausejo 2011).

Para la gestión intercultural las políticas se encuentran integradas en los diferentes niveles y tipos; desde el acuerdo nacional que actualmente realiza el CPLAN, hasta las ordenanzas municipales o regionales que promueven la adaptación de sus estructuras funcionales y normativas para actuar con pertinencia cultural.

Hasta aquí un resumen

- ▶ Las políticas públicas deben propender a la búsqueda del desarrollo humano y el bienestar de sujetos, pueblos y colectivos.
- ▶ Las políticas, en su mejor versión, deben formar parte de visiones sistémicas de la gestión pública, donde la eficacia, la sostenibilidad, la participación y su aporte a la visión del país (planificación estratégica) sean coherentes.
- ▶ El ciclo de la política nos permite tener una mirada sencilla y esquemática de las políticas públicas, lo que facilita pensar su intervención y modificación desde un enfoque determinado, ya sea de derechos humanos, género, intercultural, etario, etc. En nuestro caso, nos interesa visibilizar los modos en que se puede intervenir para tener una política intercultural.

² Existen diversas propuestas de “ciclos de políticas públicas” y cada cual contiene pasos de acuerdo al énfasis conceptual y utilidad que propone. En este caso, proponemos un ciclo sencillo de cuatro pasos que integra los principales momentos de gestión de una política en curso e incluye además la posibilidad de aplicarla para una nueva intervención pública que considere la visión intercultural.

■ Aplicando lo aprendido

Para reflexionar:

- ▶ ¿Qué políticas públicas conoces y cuáles se implementan en tu localidad?
- ▶ ¿Podrías mencionar algunas políticas públicas que cumplen en mayor o menor grado con los fines que hemos reseñado?

■ Actividades

Actividad 1

Identifica una política pública en tu localidad y analízala sobre la base de esta matriz:

Característica	Descripción
Coordinadas	
Eficaz	
Participativa	
Estratégica	
Con recursos	
Integrales	

Actividad 2

Identifica al menos dos hitos que consideres más importantes en el proceso de desarrollo de políticas para la interculturalidad en el Perú y argumenta por qué:

Proceso	Hito	¿Por qué?
En las décadas recientes		



2. CRITERIOS PARA INCORPORAR LO INTERCULTURAL EN LA POLÍTICA PÚBLICA

■ Desde nuestra experiencia

¿Para reflexionar:

- ▶ ¿Qué es la interculturalidad y cómo puede aportar a la gestión pública?
¿Conoce casos donde esto haya ocurrido?
- ▶ ¿Cómo se formula una política pública con este enfoque? ¿Se trata de atender solo a grupos étnicos, como pueblos indígenas o población afroperuana?
- ▶ ¿Qué pasos debemos seguir para la gestión de una política con enfoque intercultural?

2.1 Modos diferentes de entender la pluralidad

Desde el MINCUL somos conscientes de que el gran reto es la gestión de la diversidad cultural del país y que esto no es sencillo. En este momento, con el posicionamiento del tema nacional e internacionalmente, con el proceso de descentralización que acerca más a la autoridad con sus grupos de interés local, emprender la gestión de lo diverso aparece como una posibilidad cada vez más factible. Y planteamos hacerlo desde un enfoque intercultural. Hay otras opciones teóricas que reseñamos brevemente, pero consideramos que en un país como el Perú la promesa de un espacio común de reconocimiento y equidad lo brinda el marco conceptual de la interculturalidad.

Estas otras opciones son por un lado la pluriculturalidad, que resalta lo particular de una región sin hacer referencia a las relaciones que se

establecen entre los colectivos; y por otro lado, la multiculturalidad, que enfatiza el respeto entre los diversos colectivos culturales sin favorecer necesariamente su interrelación. La interculturalidad, a diferencia de estos, busca el respeto por la diferencia y generar una relación recíproca entre los colectivos culturales en base a la apreciación del ‘otro’ diferente (GIZ 2013).

El enfoque intercultural es nuestra opción para la gestión de la diversidad y de acuerdo a ella organizaremos nuestra intervención y el desarrollo subsiguiente del este capítulo.

TABLA 1
DIFERENCIAS PARA ABORDAR LA DIVERSIDAD CULTURAL

Abordaje	Multiculturalismo	Pluralismo cultural	Interculturalidad
Reconocimiento de las diferentes culturas	Se reivindica las diferencias culturales	Se reconocen las diferencias culturales con consecuencias jurídicas y políticas.	Establece relaciones de confianza, reconocimiento mutuo, comunicación efectiva, diálogo, aprendizaje intercambio.
Manera de ver las asimetrías e injusticias	Intracultural: se visibiliza las culturas injustamente menospreciadas	Intercultural: se visibiliza las relaciones de poder injustas entre las culturas.	Se desarrollan competencias para comunicarse en contextos de relaciones con otras culturas.
Políticas para promover los derechos de los grupos culturales	Acciones afirmativas (de “inclusión”) para favorecer la igualdad de oportunidades en el acceso a los servicios del Estado.	Acciones transformativas de las estructuras políticas, sociales, económicas del Estado para la plena participación de todos los grupos.	Igualdad en el ejercicio de derechos y acceso a oportunidades. Orden político que reconozca pluralidad del Estado, democracia inclusiva y participativa.
Modelo de Estado	Estado monocultural.	Estado pluricultural.	Estado pluricultural.
Tipo de relación que se promueve entre las culturas	Coexistencia respetuosa, sin intercambio.	Intercambio, enriquecimiento y transformación mutua.	Renovación del pacto social y la construcción de una cultura política común a partir de un diálogo intercultural en las esferas públicas de la sociedad civil

Fuente: GIZ 2013

2.2 Importante: conocer los enfoques que aportan a las políticas públicas inclusivas

Un enfoque es una manera de intervenir un proceso sobre la base de algunas consideraciones teóricas que se concretizan metodológicamente. Para el MINCUL, gestionar la diversidad no puede bastarse solo con el empleo del enfoque intercultural, debe interrelacionarlo con otros enfoques que se potencian en la búsqueda de la inclusión, la ampliación de libertades y la lucha contra la desigualdad. Por lo general, estos enfoques deben de conjugarse porque la realidad es compleja y las desventajas se interseccionan sobre el mismo agente, sea colectivo o individual. Por ejemplo, una niña rural puede sufrir postergaciones en su proyecto de vida por ser mujer, ser pobre, vivir en la zona rural o pertenecer a un grupo étnico con poco prestigio o discriminado.

Entonces, es muy importante que las políticas públicas no se diseñen como si fueran “neutras”. Deben ser enriquecidas por determinados enfoques que les permitan engarzarse mejor con las características de la población beneficiaria. Es importante también pasar de una mirada que solo buscaba paliar las necesidades, hacia una visión que busca mejorar el acceso a derechos, bienestar y desarrollo³. Para la gestión pública esto significa promover capacidades, generar entornos favorables para la expresión libre de estas capacidades o potencialidades y distribuir poder. Recordemos que:

Queremos lograr a través de las políticas públicas una mejor democracia y esto implica, fomentar la ciudadanía intercultural. Esta no debe entenderse como un asunto exclusivo de los pueblos o grupos étnicos, sino que corresponde a todos y todas. “Por ello, la ciudadanía intercultural implica la renovación del pacto social y la construcción de una cultura política común a partir de un diálogo intercultural en las esferas públicas de la sociedad civil. En este sentido (...) la primera tarea es descolonizar culturalmente los espacios públicos del debate político para que éstos sean culturalmente inclusivos y socialmente diversos lo cual implica un Estado plural descentralizado administrativamente que incluye el derecho a la igualdad pero, también supone el derecho a la diferencia” (Luna 2005)

³ Que corresponde al cambio de paradigma en el mundo impulsado por Naciones Unidas a partir de los aportes de pensadores como Amartya Sen, y que se operativizan en el concepto y modelo del Desarrollo Humano Sostenible.

GRÁFICO 3

ENFOQUE INTERCULTURAL Y COMPLEMENTARIOS



A. Enfoque de derechos

Es una herramienta fundamental para que la política pública adquiriera este nuevo horizonte, no se enfoque solamente en la atención de necesidades insatisfechas, y más bien, promueva el acceso a derechos y amplíe libertades. El enfoque de derechos busca establecer estas coordenadas: hay un titular de derechos (sujeto, grupo, pueblo), hay un garante del derecho (Estado), hay un estándar que expresa este derecho (dado por la norma y jurisprudencia internacional) y finalmente, hay modos de hacerlo exigible. El resultado es una política, un programa o servicio que se pone a disposición del titular bajo la debida diligencia de los funcionarios y el sistema administrativo. Algunos buenos indicadores de la aplicación adecuada de este enfoque son los siguientes: a) si son disponibles, b) si son accesibles, c) si son adaptables, d) si son aceptados, e) si son participativos, y si finalmente, f) brindan calidad.

B. Enfoque de género

Implica reconocer que las diferencias dicotómicas entre varón-mujer y los roles que se les atribuyen en la sociedad, que colocan en una situación de desventaja a la mujer, son construcciones culturales —por lo tanto cambiantes— que se relacionan con un sistema mayor de dominación patriarcal difícil de dismantelar porque se arraiga en instituciones, culturas e imaginarios de lenta transformación. El enfoque de género busca,

a través de metodologías diversas, evidenciar estas desigualdades y demostrar que la situación inicial y final de los varones y las mujeres al inicio de una intervención estatal o privada es diferenciada, e incluso puede serlo entre las mismas mujeres y varones. Para nuestro caso, es importante pensar, por ejemplo, cómo impactan los programas sociales de modo diferente entre las mujeres rurales y los varones rurales. De acuerdo a esta mirada detallada, estos programas podrán adecuar sus estrategias de intervención para generar finalmente un acceso a derechos en igualdad de condiciones y equitativas.

C. Acción afirmativa

Puede definirse como “un conjunto coherente de medidas de carácter temporal dirigidas específicamente a remediar la situación de los miembros del grupo a que están destinadas en uno o varios aspectos de su vida social para alcanzar la igualdad efectiva”. La acción afirmativa no es exclusiva de grupos étnicos. Estas políticas están siempre destinadas a un grupo determinado que se compone por personas que tienen un carácter común en el que se basa su pertenencia al grupo y se encuentran en situación de desventaja respecto a los demás. Son típicos los cupos y las cuotas como medidas más frecuentes y a la vez más controversiales (Bossuyt 1998).

D. Enfoque intercultural

Es una herramienta que nos permite analizar las relaciones entre grupos culturales desde dos dimensiones: la distribución del poder en la toma de decisiones sobre sus propias prioridades de desarrollo y control de sus vidas; y el nivel de reconocimiento de sus diferencias culturales, sin que ello sea motivo de exclusión o discriminación (GIZ 2013). En la práctica este enfoque buscará identificar:

- ▶ Relaciones simétricas de poder entre culturas para la toma de decisiones y de reconocimiento recíproco, para fortalecer entre ellas procesos de intercambio y de desarrollo con identidad.
- ▶ Relaciones asimétricas de poder entre culturas, donde no se reconoce el valor de la cultura diferente o se da un falso reconocimiento para transformarlas.
- ▶ Identificar las causas en los sistemas políticos, sociales y económicos que explican y justifican estas situaciones.

E. Enfoque diferencial

Parte de un enfoque intercultural, pero pone énfasis en tres aspectos:

- ▶ Considera la complejidad de la situación de pobreza como algo diferencial según el tipo de sujeto.
- ▶ Promueve una visión múltiple de las opciones de desarrollo, respetando la diversidad étnica y cultural; es decir, pone gran énfasis en la autonomía.
- ▶ Se basa en el derecho a la igualdad: “personas en situaciones similares deben ser tratadas de forma igual, y que aquellas que están en situaciones distintas deben tratarse de manera distinta, en forma proporcional a dicha diferencia” (Departamento de Planeación de Colombia, 2010).

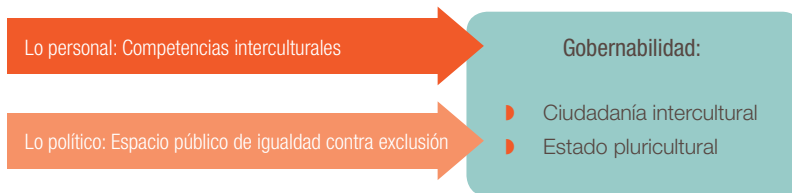
Para aplicar el enfoque diferencial no basta con el reconocimiento de la diversidad, debemos recoger y visibilizar el pensamiento, el conocimiento, la cosmovisión y las visiones de desarrollo de las comunidades y transformarlas en acciones concretas. Esto implica que el Estado respete los derechos de los grupos étnicos (derechos colectivos e individuales), impulse iniciativas y cree condiciones para que las puedan desarrollar de forma autónoma. Para que esto suceda debe existir un sujeto que se reconozca en pertenencia étnica, lo cual siempre será fruto de la autodeterminación. En el caso del Perú, como hemos observado en el tercer módulo (Derechos de los pueblos indígenas) este no es un tema sencillo y tiene complejidades históricas que limitan esta autodeterminación.

Lo que buscamos es que haya pertinencia étnica o cultural. Esta la entendemos como la respuesta a derechos diferenciados mediante la adecuación de la oferta de la política respecto de las necesidades reales y dinámicas de la demanda de los diferentes grupos étnicos. Se espera que las entidades públicas, al ejecutar políticas o entregar servicios tengan en cuenta a los grupos étnicos de modo individual y colectivo.

2.3 Lo que supone incorporar el enfoque intercultural y diferencial

Implica que debemos comprender nuestra acción desde dos rutas simultáneas que contribuyen a la gobernabilidad⁴.

GRÁFICO 4 COMPONENTES PERSONAL Y POLÍTICO DE LA INTERCULTURALIDAD



Elaboración propia sobre la base de GIZ 2013

Estas dos rutas simultáneas son: a) la individual o del comportamiento, que implica las competencias del sujeto para comportarse interculturalmente (VMI 2104); y, b) la propuesta política, que interviene en la modificación del contexto. La personal nos lleva a que siempre tomemos en cuenta la necesidad de generar capacidades, habilidades o competencias en el servidor público que le permita actuar de modo garantista al establecer relaciones con sujetos o pueblos diferentes culturalmente. Lo sistémico nos hace mirar los “requisitos” que debe tener un diseño y que brindan un marco institucional para la actuación personal. Estos dos niveles son indisolubles, pues es poco probable que la sola actitud personal genere interculturalidad, pero tampoco puede dejarse que las normas e instituciones regulen positivamente la interacción social. Por el contrario, ambas dimensiones se potencian y deben ser tomadas en cuenta al generar, implementar, evaluar o replicar una política pública que se pretenda intercultural.

⁴ La interculturalidad es un fin y un medio para contrarrestar las desigualdades, la discriminación y la exclusión, por lo que tiene una estrecha relación con el pluralismo cultural, “puesto que contribuye a que la democracia incluya una ciudadanía intercultural”. Es pues, un modo en el que la democracia se enriquece (GIZ 2013).

A. Desde el punto de vista de lo que se quiere lograr a nivel de competencias

Si nos concentramos en lo personal, se buscará cambios en el comportamiento de los encargados de gestionar, y esto supone adquirir competencias nuevas o potenciar las que se tienen latentes (como los funcionarios que son quechuahablante pero no hace uso de esta capacidad) para conseguir un mejor desempeño en contextos sociales de relación con otras culturas y/o grupos étnicos. En nuestro país esto es importante porque no se trata solamente de implementar y vigilar los derechos colectivos allí donde la población es predominantemente indígena, sino de garantizar el respeto de los derechos culturales en cualquier lugar. Es decir, se trata también de hacer valer de modo sensible los derechos de los sujetos individuales.

GRÁFICO 5 COMPETENCIAS INTERCULTURALES

Estar atento	<ul style="list-style-type: none"> ▸ Ser consciente de la propia comunicación y del proceso de interacción con otros. ▸ Valorar más el proceso que los resultados, pero a la vez ser capaz de tener una visión del resultado deseado.
Ser flexible	<ul style="list-style-type: none"> ▸ Ser consciente de la propia comunicación y del proceso de interacción con otros. ▸ Valorar más el proceso que los resultados, pero a la vez ser capaz de tener una visión del resultado deseado.
Desarrollar la tolerancia	<ul style="list-style-type: none"> ▸ Ser consciente de la propia comunicación y del proceso de interacción con otros. ▸ Valorar más el proceso que los resultados, pero a la vez ser capaz de tener una visión del resultado deseado.
Aceptabilidad conductual	<ul style="list-style-type: none"> ▸ Ser consciente de la propia comunicación y del proceso de interacción con otros. ▸ Valorar más el proceso que los resultados, pero a la vez ser capaz de tener una visión del resultado deseado.
Empatía	<ul style="list-style-type: none"> ▸ Ser consciente de la propia comunicación y del proceso de interacción con otros. ▸ Valorar más el proceso que los resultados, pero a la vez ser capaz de tener una visión del resultado deseado.

Fuente GIZ 2013

B. Desde el punto de vista de lo que se quiere lograr a nivel de los diseños

Las políticas públicas deben garantizar el cumplimiento de derechos (prevenir, promover, proteger) y por ello respetar los compromisos democráticamente concertados y asumidos por el Estado para atender de forma integral, pertinente, transparente y eficiente las necesidades e intereses de la ciudadanía, sobre la base de sus funciones y la normatividad vigente. En este sentido, las políticas deben de cumplir estas características:

TABLA 2

REQUISITOS DE UNA POLÍTICA PÚBLICA INTERCULTURAL

Requisito	Orientación
Integralidad	Aprender y reconocer la universalidad de la experiencia humana en sus diversas manifestaciones y estados de goce o vulneración de derechos.
Transversalidad	Desarrollar mecanismos que reflejen las diversas formas de entendimiento y relacionamiento entre las culturas.
Institucionalidad	Desarrollar una perspectiva de funcionamiento de la gestión pública con mayor apertura y respeto a las diferencias culturales.
Reconocimiento	Promover los derechos y la vigencia de las múltiples identidades culturales.
Igualdad	Impulsar la vigencia de la igualdad política como base para la construcción de ciudadanía intercultural efectivamente democrática.

Fuente: Enfoque intercultural. Aportes para la gestión pública. VMI 2014.

2.4 ¿Cómo incorporar el enfoque intercultural en las políticas públicas?

Muchas de las políticas públicas se gestionan sin considerar la diversidad cultural de nuestro país; es decir, se toman decisiones percibidas como importantes sin tomar en cuenta las diferencias de los distintos sujetos o colectivos. Del mismo modo, se agenda, diseña, ejecuta y evalúa bajo una lógica de homogeneización, sin considerar el contexto local, las capacidades de la gente o los pueblos, sin detenerse a elaborar metodologías e instrumentos para garantizar que estas políticas sean realmente efectivas en las zonas donde existen pueblos indígenas, se constata, también, una relación constante entre diferentes culturas (como en las nuevas grandes ciudades del Perú). Pero hay pasos que debemos dar antes de pasar al trabajo mismo en el ciclo de las políticas:

- ▶ **Soporte técnico.** Cuando un gobierno regional o un sector del ejecutivo requiere incorporar criterios interculturales en sus programas o proyectos, debe contar con el ente rector para que en conjunto comprendan y analicen sus necesidades y, de modo flexible, generen o adecúen herramientas de gestión.
- ▶ **Normas macro de política.** Es importante que las instituciones sean conscientes de que sus esfuerzos se corresponden con visiones de Estado de largo plazo a las que deben adaptarse. En el caso del enfoque intercultural la obligación viene desde lo más alto de nuestro ordenamiento, la Constitución y tratados internacionales, pero también las políticas del Acuerdo Nacional, las Políticas de Obligatorio Cumplimiento y finalmente las normas del ente rector, el Ministerio de Cultura.
- ▶ **Convencimiento interno.** Es importante que el servidor público del nivel más alto de gerencia esté comprometido con el esfuerzo, pues de lo contrario el proceso será superficial o ineficiente. Como ha mostrado el trabajo de transversalización del género realizado por el MIMP, esta labor es ardua y puede durar años, pues se arrastran tradiciones de administración y además, se suele perder lo avanzado debido a la alta rotación de los puestos.
- ▶ **Metodología.** Disponer de una metodología para trabajar y reconocer que se trata de un esfuerzo de mediano y largo plazo es fundamental. Los frentes de trabajo son varios y simultáneos: a) mejorar las competencias personales, b) adecuar la arquitectura funcional, c) diseñar e implementar las políticas programas y proyectos, etc.

En el caso del Perú, insistimos, se trata de garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas y también de grupos étnicos como los afroperuanos, además de los derechos individuales que tantos unos y otros poseen. Por ello, es importante que el enfoque intercultural sea un punto de partida valioso que progresivamente vaya asegurando una mirada del Estado hacia la diferencia y que esta se materialice en sus previsiones y decisiones.

2.5 Operativizar en el ciclo de la política

De acuerdo con el ciclo de políticas públicas, a continuación se desarrollan conceptos y orientaciones para la incorporación de la interculturalidad en los diversos procesos de gestión de una política pública. Para lograr la incorporación de un enfoque intercultural y diferencial en las intervenciones gubernamentales se requiere que tanto a nivel nacional y territorial se avance gradualmente en las siguientes acciones:

FASE 1: AGENDA

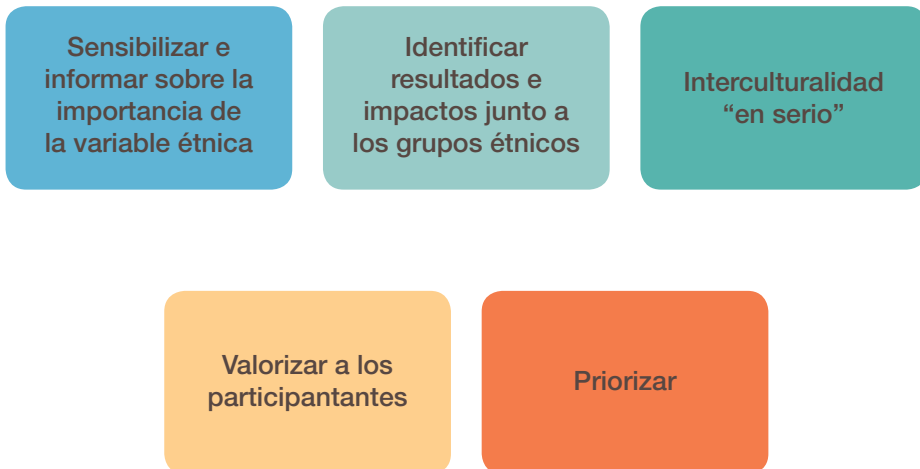
Es el proceso de identificación y priorización de los problemas públicos que requieren la acción del Estado para ser solucionados. Se aplica en los casos donde se inicia una nueva intervención pública o donde se proponen reajustes o cambios a las políticas.

Dado que la lista de problemas puede resultar interminable y los recursos públicos (dinero, capacidad técnica, personal, etc.) son limitados, es necesario priorizar. Entonces, ¿cómo decidir qué problemas merecen mayor atención en el ámbito público?

La formulación de una agenda de políticas públicas en un contexto de diversidad cultural debe responder a las demandas de las poblaciones culturalmente diferentes. Esta identificación inicial de potencialidades y problemas debe darse en relación a situaciones que vienen siendo atendidas por servicios públicos y que requieren mejoras parciales o exigen la creación de nuevos programas y proyectos.

Toda situación que contenga una iniciativa de cambio parcial o total debe ser comunicada a la población involucrada y a toda la comunidad e instituciones para analizar juntos las ventajas y desventajas de los cambios, además de sumar esfuerzos y recursos que hagan viable y sostenible dicha iniciativa. Esta situación debe ser analizada y jerarquizada en relación a otros problemas y potencialidades existentes en la localidad o región que forman parte de la agenda pública⁵.

GRÁFICO 6 PASOS PARA ELABORAR LA AGENDA



⁵ Esta fase suele aplicarse a políticas nuevas, pero desde la perspectiva de desarrollar capacidades de análisis y gestión de políticas públicas de este material educativo, puede usarse para revisar los supuestos de nuestras intervenciones en forma permanente.

TABLA 3
PASOS PARA LA ELABORACIÓN DE LA AGENDA DE
POLÍTICAS PÚBLICAS

a. Preparar	<ol style="list-style-type: none"> 1. Debe iniciarse con un trabajo de sensibilización e información y precisar qué entendemos por pertinencia cultural. 2. Debe definirse, junto con los grupos étnicos y los pueblos indígenas, qué resultados se esperan de este ejercicio de planificación de políticas. 3. Debe pensarse a los grupos étnicos no solo como portadores de necesidades y carencias, sino como portadores de capacidades diferentes. Por lo tanto sus problemas pueden ser no solo diferentes sino apuntar hacia visiones de desarrollo propias.
b. Análisis de contexto	<ol style="list-style-type: none"> 1. Caracterizar a la población considerando especificidades de género, edad, etnia, lengua, discapacidad u orientación sexual, entre otras. 2. Identificar los problemas leyéndolos en su contexto cultural. Lo que desde una perspectiva occidental o urbana es simplemente “pobreza” para una comunidad puede ser costumbre, como por ejemplo, el tipo de viviendas usada. 3. El contexto debe ser pensado bajo la pregunta: ¿qué impide o fortalece el desarrollo de las potencialidades de desarrollo de los grupos étnicos desde su propia visión?
c. Identificación de problemas y capacidades	<ol style="list-style-type: none"> 1. Identificar experiencias exitosas que se han realizado o se vienen dando desde la sociedad civil y desde las mismas poblaciones como respuesta a problemas de carácter público. 2. La identificación de problemas debe ser auténticamente intercultural. No basta con “talleres participativos” ni con un traductor. Se requiere que el gestor asuma que la interculturalidad es un esfuerzo real para involucrarse y en la medida de lo posible ser el “otro”. Es un esfuerzo de alteridad radical. Por lo tanto, hay que ser diligentes, flexibles y creativos para adaptarnos a las costumbres de reunión, análisis, uso del espacio y tiempos en la toma de las decisiones de los grupos étnicos o pueblos indígenas. 3. Prever mecanismos para facilitar la participación efectiva de los indígenas y dentro de este grupo, de los que tienen menos facilidades para actuar. Debe conocerse bien el contexto, el lugar, las costumbres, las redes. Asegurarse que las mujeres encuentren canales para construir esta agenda. Recordar que los participantes no son solo “portadores de necesidades y carencias” sino “portadores de capacidades y respuestas” 4. Identificar: a) problemas desde el punto de vista de los grupos étnicos, no solo carencias, sino obstáculos a sus visiones de bienestar, b) identificar bienes y servicios no adaptados culturalmente, c) identificar limitaciones a sus potencialidades de autonomía, d) identificar problemas para ejercer derechos colectivos.
d. Selección y priorización de las situaciones problemáticas	<ol style="list-style-type: none"> 1. En esta fase es muy importante involucrar a la población para que puedan participar en la jerarquización de las situaciones problemáticas. 2. Recuérdese que las prioridades dependen de lo que es valioso para la visión de desarrollo de cada quien. Debe darse a los grupos étnicos un espacio para definirlos de modo diferenciado y no como problemas de “segunda”.
e. Incorporación de problemáticas en la agenda pública	<ol style="list-style-type: none"> 1. Distinguir qué problemas podrán ser abordados por el gobierno y qué problemas requieren de una intervención a largo plazo.

FASE 2: PLANIFICACIÓN

Es el proceso de definición de fines y propósitos. De esta manera puede definirse cómo se va a realizar la política pública, estableciendo los criterios para elegir las alternativas de solución al problema y mostrando de qué forma las estrategias elegidas beneficiarán a los ciudadanos.

En esta fase se realiza la planificación y programación de la administración pública, se destina el uso necesario de recursos humanos y financieros para el cumplimiento de la estrategia a corto, mediano y largo plazo; asimismo, se crean los elementos operativos indispensables para la implementación de la política: las justificaciones y marcos teóricos, los sistemas de organización, los órganos, las normas y los programas. Así, se asignan funciones a diferentes organismos, especificando y dotando previamente con las capacidades y recursos necesarios para el cumplimiento de esas funciones.

El análisis del problema y la proyección de soluciones se hacen en torno a demandas que no son abordadas por las políticas públicas vigentes. Otro hecho común es que muchos problemas son abordados de manera directa o indirecta, pero enfocados de tal manera que invisibilizan aspectos sociales, culturales, económicos o políticos específicos. Justamente la aplicación de la variable étnica nos ayuda a hacer notorias estas ausencias.

Recordemos que el problema es el elemento principal para definir las políticas públicas. El problema público es una situación considerada negativa por un conjunto de actores sociales pues revela una brecha entre sus aspiraciones y la realidad, que creen debe cambiar y que estiman posible la acción pública para las soluciones. Existen muchos problemas en la sociedad, pero no todos son identificados y atendidos como problemas públicos.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014 (COLOMBIA)**Ejemplo**

Un ejemplo fructífero de agenda y planificación entre el Estado y los pueblos indígenas es el “Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014” que se desarrolló en Colombia. En este proceso se trabajaron un conjunto de acuerdos con los Pueblos Indígenas, sistematizados en el Programa de garantía de derechos de los pueblos indígenas - contenido concertado. Se elaboró una agenda y un plan que partía de la opinión de los PPII organizados y sobre cuya propuesta el Estado y otros actores opinaban. Como vemos, este paso es distinto a la proposición de planes y la adaptación a necesidades. Es una opción por ampliar la participación y la autonomía en las políticas públicas.

El objetivo general de este acápite fue garantizar el goce efectivo de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y los derechos individuales de sus miembros, mediante la superación de factores que ponen en riesgo su pervivencia física y cultural, de conformidad con lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004 y el Auto seguimiento 004 de 2009.

Fueron sus componentes:

- ▶ Territorio: Resguardos indígenas; protección de territorios; soberanía, autonomía y seguridad alimentaria; autonomía, gobierno propio y desarrollo político-administrativo; gobierno propio y político-administrativo; manejo ambiental en los territorios indígenas; jurisdicción especial indígena.
- ▶ Adecuación institucional, participación indígena y políticas de Estado: Adecuación institucional; consulta previa; política minera; política de apoyo a planes de vida e implementación de planes de salvaguarda; política pública para indígenas asentados en espacios urbanos; política pública para pueblos amenazados de extinción; política pueblos fronterizos; identidad cultural, educación, comunicación e información; fortalecimiento de la identidad cultural; educación y comunicación para la interculturalidad; sistema de educación indígena; comunicación y acceso a tecnologías de información y comunicación.
- ▶ Sistema integral de salud en los pueblos indígenas.
- ▶ Derechos humanos: Prevención – protección; protección – atención; Verdad, justicia y reparación; garantía de no repetición.

Puede revisar el plan y una explicación de este proceso en <http://www.vicepresidencia.gov.co/programas/Documents/Plan-nacional-desarrollo-2010-anexo-acuerdos-pueblos-indigenas.pdf>

Paso 1. Análisis del problema

- ▶ Identificar los problemas, sus causas y consecuencias. Es importante realizar este paso con los grupos étnicos. El objetivo no es únicamente recoger sus opiniones y reelaborarlas como carencias o necesidades según el punto de vista del servidor público. Se trata de procurar identificar los problemas desde su punto de vista, de acuerdo a su visión del mundo, de sus instituciones y prioridades. Es necesario identificar los problemas que para estos pueblos son relevantes y que pueden obstaculizar el desarrollo de sus potencialidades.

- Definir las causas del problema y las formas de enfrentarlos. Deben ser pensados bajo dos vías: a) la opinión de los intermediarios o servidor público, que brinda la información desde el punto de vista del prestador de servicios, b) la opinión de los usuarios o beneficiarios de las políticas o programas, que incorporan sus propia perspectiva sobre causas o relaciones diferentes de causalidad que afectan su modo de vida. Ejemplo:

TABLA 4
EJEMPLO DE DEFINICIÓN DE PROBLEMA Y OBJETIVO

Problema	identificado como	<ul style="list-style-type: none"> Dificultad en el acceso a la justicia por parte de la población quechuahablante.
Causas	pueden atribuirse a	<ul style="list-style-type: none"> a) Trato discriminatorio, b) no se usa el idioma, c) pocos intérpretes acreditados, d) alto costo para litigantes rurales, e) no se toma en cuenta costumbres locales sobre justicia.
Efectos o consecuencias	se expresan en	<ul style="list-style-type: none"> a) Inhibición de recurrir a comisarías, fiscalías y juzgados, b) falta de control sobre las actuaciones por parte de los encausados indígenas, c) poca capacidad para ejercer la defensa.
De acuerdo al ejemplo, se procede a la definición de objetivos y líneas de acción		
Objetivos	se propone	<ul style="list-style-type: none"> Pueblos indígenas acceden a la justicia desde un enfoque de derechos e intercultural coordinando con el sistema de justicia y los sistemas locales de justicia en una región específica .
Estrategias	mediante	a) Se genera una ruta adaptada para zonas rurales que toma en cuenta el enfoque intercultural y las vías resolutoras de conflictos locales.
		b) Se fortalecen capacidades interculturales en los operadores de justicia.
		c) Se acredita un sistema de intérpretes.

⁶ De acuerdo a la contextualización del problema en un territorio específico se determinan las metas.

La siguiente guía de preguntas puede servir como una base flexible para analizar los problemas.

TABLA 5
PREGUNTAS SUGERIDAS PARA EL ANÁLISIS DEL PROBLEMA

Ítem	Preguntas
Problema	<ul style="list-style-type: none"> ▶ En la definición del problema, sus causas y efectos, ¿se visibiliza la diversidad cultural y étnica de la región? ¿Esta visibilización responde a un interés real?
Público objetivo	<ul style="list-style-type: none"> ▶ ¿La caracterización de la población objetivo enfoca los derechos individuales y colectivos vulnerados y en riesgo de vulneración, según diversidad cultural y étnica? ¿En este análisis se identifica las barreras sociales, culturales, económicas y políticas de esta población o pueblo?
Población	<ul style="list-style-type: none"> ▶ ¿Qué sectores de población o pueblos indígenas coexisten en el ámbito donde se ha identificado el problema? ¿Cómo se afectan con el problema?
Demanda de servicios	<ul style="list-style-type: none"> ▶ ¿Qué mejoras relacionadas con la visión y prácticas culturales demanda la población en los servicios actuales? ¿Cuáles son las características sociales y culturales que la población espera de estos servicios?
Oferta de políticas y servicios públicos	<ul style="list-style-type: none"> ▶ ¿En qué medida las brechas étnico-raciales o de relación intercultural fueron identificadas en el diseño de la oferta actual de políticas y servicios públicos en la región? ¿Qué se está haciendo para acortar esas brechas y contribuir a solucionar el problema identificado? ▶ ¿Se ha identificado cuánta es la población indígena, afroperuana o grupos culturales con visiones diferentes que es usuaria de las actuales intervenciones públicas en la región? ¿Esta población participa en el diseño de estas intervenciones?
Definición de objetivos y líneas de acción	<ul style="list-style-type: none"> ▶ ¿De qué manera se expresan las concepciones de jerarquías culturales en la definición operativa de la propuesta de solución al problema? ¿Cómo contrarrestarlo? ▶ ¿La propuesta de solución parte del reconocimiento de derechos individuales y colectivos? ▶ ¿En el diseño de soluciones han participado representantes de grupos étnicos con visiones diferentes? ▶ ¿De qué manera se abordan las brechas étnicas o de relación interculturales en las líneas de intervención? ¿Buscan disminuir las barreras lingüísticas, geográficas, económicas, políticas y culturales? ¿Buscan ampliar espacios de participación y capacidades para incluir sobre decisiones públicas? ¿Buscan ampliar espacios de autonomía?
Indicadores	<ul style="list-style-type: none"> ▶ ¿Los resultados propuestos tendrán impacto sobre las barreras lingüísticas, geográficas, económicas y culturales que causan el problema? ▶ ¿Estos indicadores no se enfocarán solo en mostrar la disminución de brechas de pobreza e inequidad sino en evidenciar la ampliación de autonomía y logro de una visión de desarrollo diferenciado?

Paso 2: Diagnóstico de capacidades institucionales

Un paso fundamental es diagnosticar la capacidad institucional de las entidades públicas, nacionales, regionales y locales, para incorporar el enfoque intercultural y diferencial en planes, proyectos, procedimientos, instrumentos y formatos.

Algunas consideraciones para evaluar la capacidad institucional

Compromiso desde la alta gerencia

- ¿La entidad tiene una política de derecho a la igualdad, que implique respeto, promoción y restitución de derechos?
- ¿Es explícito el compromiso para promover la equidad e igualdad de derechos en la política institucional?
- ¿La dimensión intercultural aparece en algún plan estratégico u operativo?

Capacidades información y sensibilización intercultural

- ¿Posee programa de capacitación que incluyen información y sensibilización sobre el enfoque intercultural?
- ¿Quién imparte la capacitación sobre asuntos de interculturalidad? ¿Es un experto en el tema?
- ¿Existen instrumentos y metodologías para apoyar al personal para lograr el cambio de actitudes y comportamientos frente al otro?

Lenguas

- ¿La entidad tiene una política para atender a poblaciones con lenguas diferentes?
- ¿La entidad tiene un protocolo para comunicarse con comunidades con lengua nativa aun cuando no cuente con traductores?
- ¿La entidad utiliza traductores e intérpretes cuando se requieren?
- ¿Hay asignación presupuestal para el pago de traductores e intérpretes?

Información estadística

- ¿Se cuenta con información sobre quiénes son los beneficiarios de los servicios Estatales?
- ¿Cuáles son los impactos para los diferentes grupos poblacionales?

Fuente: Elaborado sobre la base de Departamento Nacional de Planeación de Colombia 2012.

FASE 3: IMPLEMENTACIÓN

Esta fase se caracteriza por ser un proceso de interacción entre los objetivos y las acciones emprendidas para alcanzarlos. Es la puesta en funcionamiento de los procesos y las actividades previstas en el diseño, mediante el uso de los recursos humanos y financieros y de los sistemas organizativos dispuestos para cumplir las metas de la política.

Es en esta fase donde se gestiona la producción de los bienes y servicios públicos que beneficiarán a los ciudadanos. Se aplican los procesos de control y monitoreo permanentes (que lo vincula con la siguiente fase), que tienen la finalidad de determinar los posibles ajustes o correcciones necesarias para la implementación exitosa de la política. Documentando los avances y las dificultades en la implementación se puede aspirar a mayor efectividad y a una eficiencia en el uso de los recursos disponibles.

Existen diversos modelos de implementación de políticas desde las más tradicionales que enfatizan la primacía de la autoridad y racionalidad hasta las que se enfocan en la interacción de los actores y los intereses que entran en juego en todo proceso político.

Ejemplo

OFICINA REGIONAL DE DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE SAN MARTÍN – ORDEPISAM

Como un buen ejemplo nacional de cómo se puede planificar y ejecutar políticas interculturales, el Gobierno Regional de San Martín creó una instancia específica dentro de su estructura funcional. Esta tiene desde el 2012 el objetivo articular y crear un espacio de concertación entre el Gobierno Regional y los pueblos indígenas de San Martín, para la formulación, ejecución, promoción y evaluación de acciones, programas, planes y proyectos de desarrollo, respetando y promoviendo los derechos de los pueblos mencionados.

Han definido junto con las federaciones de los pueblos indígenas de la región las siguientes prioridades de políticas a desarrollar: a) atención prioritaria a las demandas de la población Indígena; b) uso y manejo adecuado de los territorios indígenas; c) desarrollo sostenible con inclusión Social.

Los logros hasta ahora son: la propia consolidación de ORDEPISAM; el desarrollo de capacidades a las federaciones en procesos de consulta y participación; el desarrollo de capacidades en temas del cambio climático y funciones del bosque; la conformación de la mesa técnica de las federaciones indígenas quechuas; y la participación en la construcción del plan estratégico Nacional de EIB.

Información tomada de este espacio:

http://www.amazonia-andina.org/sites/default/files/intercambio_indigena_presentacion_gore_san_martin.pdf

Paso 1. Competencias

Como primer paso de la implementación, debe de pensarse en modos factibles de institucionalizar las competencias interculturales; esto quiere decir “aprendizaje de nuevos patrones de comportamiento, de aprender a mirarse y mirar al otro con respeto y adquirir capacidades para aplicarlos en los espacios adecuados. Para fortalecer las políticas con visión intercultural es necesario analizar las condiciones institucionales de cada organización pública”. Para lograr esto pueden ayudar estas consideraciones:

- ▶ Entrenar al servidor público para que conozca a las comunidades para las que trabaja y crear conciencia sobre los alcances e implicaciones de las políticas y decisiones que tienen impacto en ellas.
- ▶ Diseñar una estrategia de comunicación específica para los grupos étnicos que logre un acceso efectivo y oportuno a la información oportuna.
- ▶ Propiciar espacios de toma de decisiones en el que se involucre a los grupos étnicos.
- ▶ Conocer a los grupos étnicos que deben ser atendidos. Para ello analizar la capacidad institucional de las organizaciones, sus ritmos, tiempos, formas de decisión y tomarlos en cuenta para no generar nuevas exclusiones incluso en la implementación de políticas que buscan favorecerlos.

Paso 2. Ajustar arquitectura

Para poder cumplir con pertinencia intercultural y eficiencia, las instituciones involucradas en la implementación de una política deben ajustar sus estructuras. Debe evaluarse el rediseño de normas y políticas (PDC, POI, ROF, MOF, Planes y políticas) y precisar hasta qué punto es necesario recomponerlas, reajustarlas o crear nuevos marcos. Las respuestas pueden ser múltiples, desde crear oficinas específicas sobre interculturalidad, asignar el rol a una unidad de línea, transversalizar las funciones en diferentes gerencias, etc. Lo importante es que la institución esté preparada para cumplir el encargo. Y este encargo como mínimo debe suponer:

- ▶ Garantizar que la política genere acciones efectivas a favor de derechos de los grupos étnicos, que se plasmen en acciones o servicios disponibles, accesibles y adaptados.

- ▶ Garantizar que las visiones de los grupos étnicos sobre sus problemas y soluciones encuentren respaldo en la institucionalidad y que sus mecanismos de funcionamiento no sean una traba para la ampliación de su visión de bienestar, sino un aparato gestor de la diversidad. Esto no es fácil porque las instituciones tienden a homogenizar una práctica, a hacerla estándar.
- ▶ Garantizar que se ajusten los procedimientos para registrar datos según variable étnica a nivel municipal, regional y nacional.
- ▶ Evaluación de la pertinencia de creación de instancias especializadas y de medidas de implementar acciones afirmativas.

Paso 3. Efectividad

Este paso significa realizar un esfuerzo por hacer que los derechos que han sido identificados y la planificación realizada sean trasladados a metas, indicadores y asignaciones presupuestarias. Esto puede suponer:

- ▶ Crear grupos de trabajo especializados en los asuntos de los grupos étnicos.
- ▶ Crear espacios institucionales o de coordinación de las políticas y planes específicos.
- ▶ Validar la oferta pública diferenciada mediante la participación de las organizaciones de desarrollo propias, con voz y voto.
- ▶ Integrar las prioridades de desarrollo de las comunidades a los planes de desarrollo local con sus respectivos presupuestos participativos.
- ▶ Incrementar la cantidad de servidores públicos indígenas lo que facilita mayor representación.

(Elaborado sobre la base de Departamento Nacional de Planeación 2012).

FASE 4: EVALUACIÓN Y MONITOREO

Es el proceso que permite determinar las verdaderas dimensiones de los beneficios que la política pública ha aportado a la ciudadanía. Se trata en ese sentido de comparar los resultados e impactos logrados con los objetivos planteados inicialmente, y esto trae como finalidad retroalimentar futuros procesos de gestión pública.

Esta fase se realiza durante todo el ciclo de políticas públicas. Es una herramienta que posibilita las mejoras en la política, da cuenta de los resultados alcanzados, tanto en los aspectos previstos como en los no previstos en la agenda, diseño e implementación. Este monitoreo debe realizarse con la participación de los grupos étnicos. En tal sentido aporta a:

- a) La generación de conocimiento, para lo cual se interroga: ¿qué se puede aprender de la evaluación?, ¿cómo podemos aplicar este conocimiento a otros contextos? Muchas veces se han aplicado políticas en contextos de diversidad cultural y las lecciones aprendidas en este proceso pueden ser útiles para intervenciones con características similares, no obstante deben ser contextualizadas a la realidad local.
- b) La rendición de cuentas, para lo cual se interroga: ¿está el gobierno haciendo lo correcto?, ¿lo está haciendo bien?, ¿está cumpliendo con lo que dijo que haría? En las políticas se usan recursos públicos y se plantean objetivos y metas que tienen relación directa con las expectativas de la población, por tanto hay que informarle al ciudadano permanentemente y con mecanismos adecuados a sus prácticas culturales.
- c) Los mecanismos para la aseguración del cumplimiento de los objetivos de la política, según sus objetivos y el grado de alineamiento con las prioridades locales, regionales y nacionales. Para este momento es indispensable la “matriz de consistencia de indicadores” (resultados e impactos) y otras herramientas de monitoreo que usa cada institución.

Ejemplo**SEGUNDA FASE DEL PROGRAMA DE APOYO A LA REFORMA DEL SECTOR SALUD - PARSALUD II**

Una práctica interesante de un programa estatal que ha sido implementado tomando en cuenta desde el diseño el enfoque intercultural es el “Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Salud – PARSALUD” a cargo del Ministerio de Salud. Su propósito es contribuir a la mejora de la salud materno infantil priorizando las zonas más pobres del país y tiene entre sus objetivos principales la salvaguarda

Las acciones se desarrollaron en el marco de la construcción, mejora y equipamiento de establecimientos de salud que cumplen funciones obstétricas y neonatales básicas en 12 distritos de nueve regiones del país: Amazonas, Apurímac, Ucayali, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Puno. Se ha enfocado en establecimientos de salud ubicados en los distritos con más del 70 % de población indígena.

Por medio del programa se buscó fortalecer el ejercicio del derecho a la participación activa de los pueblos indígenas, sus representantes y autoridades, de tal forma que expresen su consentimiento libre e informado respecto a la implementación del programa. Esto incluyó diversas etapas, entre ellas fueron centrales las de: consulta libre e informada, taller de reflexión, acuerdos y compromisos. Debemos resaltar que el cuadro detallado de acuerdos y compromisos por distrito ha permitido un seguimiento y evaluación de lo acordado de modo transparente y eficaz por parte de las comunidades y del propio sector.

Más información: <http://www.cultura.gob.pe/sites/default/files/paginernas/tablaarchivos/2013/09/reformadelsectorsaludparsaludrosainesbejarperu.pdf>

Hasta aquí un resumen

- ▶ Los requisitos básicos de las políticas con enfoque intercultural son la integralidad, transversalidad, institucionalidad, reconocimiento e igualdad.
- ▶ La interculturalidad requiere esfuerzos especiales para el gestor. Esto significa adecuarse a las formas de participación y toma de decisiones de los grupos étnicos.
- ▶ Es importante que el enfoque diferencial esté presente en cada paso del ciclo de las políticas. Debemos preguntarnos siempre si la visión de los grupos étnicos está contenida y genera acciones concretas desde los gestores.

■ Aplicando lo aprendido

Para reflexionar:

- ▶ ¿En qué momento es pertinente incorporar el enfoque diferencial?
- ▶ En tu opinión, ¿qué beneficios trae la participación de los pueblos indígenas, población afroperuana y población asiática en la identificación, jerarquización y priorización de problemas?

■ Actividades

Actividad 1

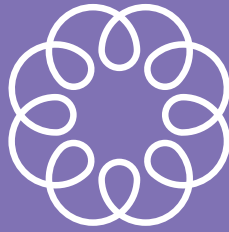
¿Consideras que la aplicación del enfoque de interculturalidad aporta a los siguientes ejes temáticos? Desarrolla dos argumentos:

Ejes temáticos	Argumento 1	Argumento 2
Reducción de brechas de inequidad		
Igualdad de oportunidades para la realización de los derechos humanos fundamentales		
Acceso a servicios de calidad con pertinencia cultural		
Programas y proyectos con pertinencia cultural		
Establecimiento de una agenda política intercultural		

BIBLIOGRAFÍA

- ▶ Ausejo, Flavio
2011 “De las políticas públicas a la gestión pública: una visión sistémica”. En: Pease, Henry y Luis Villafranca (ed.) *Aula Magna 2008 - Reforma del Estado. El papel de las políticas públicas*. Lima: PUCP.
- ▶ Arguedas, José María
1986. “No soy un aculturado...”. En: *El zorro de arriba y el zorro de abajo*. Lima: Horizonte.
- ▶ Birkland, Thomas
2001 *Introduction to the Policy Process*. M.E. Sharpe
- ▶ Bossuyt, Marc
1998 “El concepto y la práctica de la Acción Afirmativa”. Informe final presentado por Relator Especial, de conformidad con la resolución 1998/5 de la Subcomisión Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. 53º período de sesiones. Tema 5 del programa provisional. Prevención de la Discriminación.
- ▶ Cieza de León, Pedro
2005 *Crónica del Perú, El Señorío de los Incas*. Caracas: Biblioteca Ayacucho.
- ▶ Dibos Gálvez, Alessandra
2005 *¿Entre el ser y la nada? Interculturalidad en la política pública peruana*. Lima: IEP.
- ▶ Departamento Nacional de Planeación
2012 *Guía para la incorporación de la variable étnica y el enfoque diferencial en la formulación e implementación de planes y políticas a nivel nacional y territorial*. Colombia: DNP.
- ▶ GIZ
2013 *Guía metodológica de “Transversalización del enfoque de interculturalidad en programas y proyectos del sector gobernabilidad” a partir de la experiencia del Programa “Buen Gobierno y Reforma del Estado” del Perú*. Lima: GIZ.
- ▶ Hussmann, Karen
2007 *La construcción de políticas anticorrupción en la práctica: ¿qué se puede aprender para la implementación del artículo 5 de la CNUCC?* Informe comprensivo sobre seis estudios de caso: Georgia, Indonesia, Nicaragua, Pakistán, Tanzania Y Zambia. Norway: U4 report.

- ▶ Luna, Fabiola
2005 “Ciudadanía intercultural”. Lima: CAAAP. Documento interno.
- ▶ Muller, Pierre
2002 *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- ▶ Presidencia del Consejo de Ministros
2013 *Fundamentos de la política: visión, alcance, objetivo y principios, Política de Modernización de la Gestión Pública*. DS N° 004-2013-PCM. Lima.
- ▶ Turner, Mark y David Hulme
1997 *Governance, Administration and Development: Making the State Work*. Basingstoke: Macmillan.
- ▶ Ministerio de Cultura
2014 *Enfoque intercultural. Aportes para la gestión pública*. Lima: VMI.



**LA DIVERSIDAD
ES LO NUESTRO**

ISBN: 978-612-4126-36-9



9 786124 126369