

# **El Estado Peruano y las Políticas sociales dirigidas a los Pueblos Indígenas en la década de los 90**

Patricia Oliart  
Instituto de Estudios Peruanos

*Proyecto Self-sustaining Community development y Comparative Perspective*

Coordinado por el Center for Latin America Social Policy – CLASPO  
The University of Texas at Austin

Este documento describe y analiza las políticas sociales del estado dirigidas hacia las poblaciones indígenas del Perú durante los regímenes de Alberto Fujimori (1990 – 2000), valentín Paniagua (2000 – 2001) y el presente gobierno de Alejandro Toledo. En las páginas que siguen, primero se delimita a quiénes se denomina indígenas en el Perú, en terminos legales y en las estadísticas, para luego definir cómo es que hablaremos de las políticas dirigidas hacia estas poblaciones. Luego de precisar que la mayoría de la población considerada como indígena en el Perú se encuentra en las zonas rurales, se presentan las características y condiciones de vida de esas poblaciones, para luego describir las acciones del estado en relación con ellas, y analizar las repercusiones y resultados de tales políticas tomando en cuenta para el análisis a los actores involucrados en el diseño y ejecución de tales políticas.

## **Introducción**

Para hablar de políticas dirigidas hacia los indígenas en el Perú, hay que hablar de las políticas hacia el agro, de las políticas culturales, y de las políticas hacia el uso de los suelos y el subsuelo en el país. También es importante considerar la actitud de los gobiernos hacia las organizaciones sociales y hacia la comunidad internacional. Los regímenes de Alberto Fujimori, Valentín Paniagua y Alejandro Toledo han tenido actitudes muy diferentes y distintivas hacia los indígenas, sus territorios y sus organizaciones. Sin embargo, lo común a los tres regímenes es que la iniciativa para desarrollar estas políticas ha estado marcada por el nuevo contexto internacional que es

importante reseñar para poder entender mejor la agenda estatal hacia los indígenas y las particularidades concretas de estas políticas.

Este contexto está marcado por la existencia del llamado Movimiento internacional por los derechos indígenas<sup>1</sup>, que tiene un foro importante para su expresión oficial en las Naciones Unidas, y cuenta entre uno de sus mayores logros el “Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes”. Este convenio ha sido ratificado hasta ahora por 13 países y esta vigente desde 1991, y ostenta en ellos el estatuto de ley nacional. La suscripción de este convenio obliga a los países signatarios a adecuar su legislación y tomar las acciones necesarias para asegurar la aplicación de las disposiciones del convenio, orientadas a incluir a los indígenas en las estrategias de desarrollo nacionales. Tales compromisos incluyen la siguiente agenda:

- Aceptar explícitamente la diversidad étnica y cultural de los países como elemento positivo y trascendente de la nacionalidad.
- Resolver los problemas pendientes de titulación colectiva.
- Garantizar condiciones para la contratación y de empleo igualitarias
- Promover la formación profesional vinculada a la artesanía e industrias rurales
- Garantizar el acceso a seguridad social, educación y salud
- Velar por una adecuada representación de los pueblos y sus culturas en los medios de comunicación,
- Facilitar el desarrollo de contactos y cooperación a través de las fronteras
- Reconocimiento del carácter perdurable y permanente de los pueblos con derecho a organización social y su costumbre.
- Respeto al deseo de tener control sobre su destino y sus prioridades.
- Garantizar que puedan participar en los procesos de toma de decisiones que les competen, estableciendo de manera obligatoria los mecanismos de consulta para tomar decisiones sobre cualquier actividad que se realice en sus territorios.

---

<sup>1</sup> Alison Brysk, *From Tribal Village to Global Village. Indian Rights and International Relations in Latin America*, Stanford University Press, Stanford Ca., 2000, pp.18-19.

En este contexto internacional se inscriben también la declaración por las Naciones Unidas de la Década de los Pueblos Indígenas, el Proyecto de Declaración Universal de Derechos Indígenas o la Declaración Universal de Derechos Lingüísticos de Barcelona de 1996. Tras la conmemoración de los 500 años de la invasión europea, y la reflexión sobre la historia de despojo de estos pueblos en el continente, estos foros internacionales han tenido a su vez una influencia importante en los organismos de la cooperación bilateral principalmente europea, con una agenda definida para el trabajo con pueblos indígenas que ha construido como consenso la idea de que la resolución de los conflictos étnicos latentes o abiertos, es central para la estabilidad democrática en la región. Se prespone entonces que una vez alcanzados, la región tendrá el camino asegurado al desarrollo pues atraerá mayor inversión privada del exterior.

En aplicación de estrategias diseñadas para la región, estas orientaciones se han traducido en los años 90 en presiones del Banco Mundial y el BID, para que los distintos gobiernos de la región sudamericana incluyan en su agenda política aspectos que resuelvan demandas indígenas no necesariamente surgidas dentro de las fronteras nacionales, sino ligadas a la agenda del movimiento internacional.

Es importante señalar que estas presiones incluyen además un juicio formado acerca de las capacidades de cada estado latinoamericano para lidiar con este tema, según el cual ambas instituciones definen el grado de protagonismo que tendrán para garantizar la presencia de estos temas en la agenda de cada gobierno. Las implicancias de garantizar estos derechos para los pueblos indígenas conducen a cambios radicales en las relaciones entre los indígenas y el estado, y se ha visto en los últimos años cómo las organizaciones indígenas más fuertes han usado este contexto internacional favorable a sus derechos como herramienta para presionar por importantes reformas constitucionales, mientras que en otros casos, como el boliviano por ejemplo, se han tomado varias iniciativas de cambio inclusive antes de que estas hubieran sido propuestas por las organizaciones indígenas <sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup>Donna Lee Van Coot, *The Friendly Liquidation of the Past. The politics of diversity in Latin America*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 2000, p. 33.

Durante el gobierno de Fujimori varios de los aspectos de esta agenda fueron cubiertos, pero sin vincularlos a los pueblos indígenas ni en el discurso, ni en la relación con actores sociales organizados en la Amazonía, o en la Sierra. Es sabido y comentado que en Perú no existe un movimiento indígena organizado en la Sierra peruana, aunque sí existen organizaciones campesinas conformadas por indígenas, mientras que en la Amazonía existe la AIDSESP (Asociación Interétnica para el Desarrollo de la Selva Peruana) una federación étnica que reúne desde hace más de dos décadas a varias decenas de federaciones regionales de la Selva Peruana. Para marcar el claro contraste político entre un gobierno dictatorial y uno de afirmación de la democracia, durante los ocho meses de duración del gobierno de transición de Valentín Paniagua se abrió una ventana muy importante para el ingreso de sentidas reivindicaciones culturales de los pueblos indígenas de la Amazonía y de organizaciones campesinas de la Sierra. En efecto, tanto en Congreso de la República, como en otras instancias de decisión política, se abrió un proceso de reconocimiento a diversas demandas de los grupos de la Amazonía, los Andes y los afroperuanos, garantizando su participación en la toma de decisiones de medidas que los afectaban directamente. Así, AIDSESP, ASONDEH, COPPIP, y otras organizaciones de carácter étnico, participaron de varias instancias para la discusión de sus necesidades y planteamientos.

Por su parte, Alejandro Toledo usó diversos emblemas propios de la cultura indígena andina en su discurso electoral, integró candidatos indígenas de la Sierra y Selva en su lista electoral y trató el tema del racismo y la exclusión por razones étnicas como problemas sociales que buscaría eliminar. Una vez en el poder, ha creado instituciones estatales nuevas para hacerse cargo de temas indígenas.

Antes de entrar al detalle de las políticas sociales hacia los indígenas realizadas durante cada gobierno, discutiremos un poco quiénes son los indígenas en el Perú, pues aunque para muchas personas de cualquier otro lugar del mundo este sea un tema obvio, para los peruanos no lo es.

## **Los indígenas peruanos**

Para decir quiénes son indígenas en el Perú, primero es necesario precisar que el uso del término ha sido cuestionado por diversos agentes sociales en el pasado reciente. En primer lugar, desde el propio Estado, durante el régimen militar de Juan Velasco Alvarado, (1968–1976) por considerarlo ofensivo, y muy fuertemente asociado al lenguaje jerárquico y estamental de la sociedad oligárquica, cuyo orden social buscó transformar. Alternativamente el gobierno militar propuso cambiar el nombre de las comunidades indígenas a comunidades campesinas a las de la Sierra y comunidades nativas a las de la Selva. Hasta antes del año 2002 el término indígena no ha sido nunca reivindicado por quienes podrían usarlo para autoidentificarse con él en el Perú. Sin embargo, tradicionalmente sí se han reclamado fuertes identidades étnicas que, en algunos casos se acompañan de una denominación también étnica, (claramente el caso de los grupos de la Amazonía y algunos grupos de aymaras en Puno), y en otros casos, la denominación o afiliación cultural es expresada en relación con el lugar de procedencia, ya sea comunal, distrital, provincial o departamental.

## **Los indígenas en la legislación peruana**

Según la constitución de 1993 Perú se define como un país multicultural y multilingüe, sin embargo, la legislación peruana no reconoce la existencia de pueblos indígenas como tales, pero sí reconoce la existencia de comunidades campesinas en la Sierra del Perú y de comunidades nativas en la Amazonía, a las que se define como

“... organizaciones tradicionales estables de interés público, constituidas por personas naturales y cuyos fines se orientan al mejor aprovechamiento de su patrimonio, para beneficio general y equitativo de los comuneros, promoviendo su desarrollo integral.”<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Defensoría del Pueblo Compendio de Legislación para los Pueblos indígenas y Comunidades Nativas Lima, 1999, p. vi.

Como tales, estas organizaciones están adscritas a un territorio del que son propietarias, pero el subsuelo es propiedad del Estado peruano. Se dice también que tienen “autonomía indígena”, concepto que no es definido, pero que se orienta a reconocer que las comunidades pueden ser susceptibles de algunas excepciones en el ejercicio de la ley cuando ocurren comportamientos considerados punibles por la ley occidental. Las comunidades campesinas e indígenas por otra parte, tienen derecho a delimitar sus territorios y hacerlos reconocer por la ley una vez que sus linderos son aceptados. Este reconocimiento data de las reformas legales hechas por el gobierno militar de Velasco Alvarado (1968-1976), y ha sido el sustento legal fundamental usado por los indígenas amazónicos para el reconocimiento y recuperación de casi el 85% de los territorios que reclaman.

Según la Defensoría del Pueblo, la legislación especial relacionada con los pueblos y comunidades indígenas en el Perú "tiene un carácter declarativo y general, que en su mayoría, no ha sido desarrollado a través de políticas públicas que comprometan la acción del Estado y los sectores sociales no indígenas en el debido respeto a los derechos de dichos pueblos y comunidades"<sup>4</sup>. Por otra parte, la personería jurídica que se les reconoce, está casi exclusivamente asociada a su carácter agrícola, y de propietarias de tierras, con algún reconocimiento de sus particularidades culturales, básicamente orientadas al respeto al derecho consuetudinario, de modo que se reconoce la legitimidad de sus autoridades para representarlas colectivamente, solo en el caso de las comunidades rurales.

La ley reconoce el derecho de las comunidades vernáculo hablantes a recibir educación formal y a que ésta sea bilingüe, iniciándose en la lengua materna en miras a la castellanización progresiva. Existen además algunas disposiciones generales que protegen a los pueblos indígenas de la discriminación, por ejemplo, del sistema educativo, bajo pena de sanción a toda forma de discriminación por razones de raza creencia, o filiación política. La alfabetización está definida como una acción multisectorial para la educación de adultos y se establece que debe ser impartida en lengua materna. Las

---

<sup>4</sup> Íbid.

municipalidades distritales indígenas, han recibido por otra parte, diversas atribuciones para el desarrollo de la educación a nivel local y gozan también de cierta autonomía respecto de los organismos estatales para la promoción y ejecución de obras que les permiten servir mejor a sus comunidades.

En el código civil promulgado el año 1984 se hacen algunas precisiones para las comunidades nativas, y por ejemplo, los matrimonios civiles pueden ser efectuados por el docente de la comunidad y dos autoridades comunales. Hasta hace muy poco, las autoridades de las comunidades podían también emitir certificados de nacimiento, pero esa atribución les ha sido retirada. En el código penal existen disposiciones que pueden atenuar algunos delitos cometidos por miembros de comunidades campesinas o nativas si se considera que se incurrió en un error culturalmente condicionado. Los grupos de la Amazonía, por ejemplo, se hallan protegidos por la calificación de usurpación como delito, puesto que en varios de ellos los cambios de nombre son comunes a lo largo de sus vidas.

Las comunidades también se hallan protegidas por algunos decretos legales que califican la contaminación ambiental como delito. Por otra parte, hay disposiciones legales que establecen el necesario apoyo técnico a las comunidades y la promoción del uso de tecnologías tradicionales.

### **Los indígenas en números**

El gobierno de Toledo ha encontrado una seria dificultad al tratar de desarrollar políticas focalizadas hacia los pueblos indígenas y afroperuanos, pues tal y como ha ocurrido en otros países de América Latina hasta los años 90, en el Perú no existen estimaciones precisas y actualizadas sobre la población indígena puesto que no se recoge información poblacional que incluya la autoidentificación étnica. El registro de la población según la autoadscripción racial no se hace en el Perú desde el censo de 1940. De modo que para tener una idea de cuántos son y dónde están los indígenas en el Perú tenemos que recurrir

a ciertos datos sabiendo que la información que obtendremos será siempre parcial e incompleta<sup>5</sup>.

De acuerdo a la OIT se puede hablar de pueblos indígenas cuando nos referimos:

a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial;

b) a los pueblos en países independientes, que descienden de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Por otra parte, hay que señalar que inclusive las formas elegidas para hablar de los indígenas han ido variando. Así, por ejemplo, como señala J.A. Lloréns

“la primera declaración de políticas ante los pueblos indígenas y tribales del Banco Mundial, formulada en 1982, se centraba “en los grupos tribales considerados relativamente aislados y menos aculturados” (Plant 1998:31). Una nueva “directiva operativa” emitida en 1991 adopta una definición considerablemente más amplia sobre los pueblos originarios, abarcando diversos grupos sociales con una “identidad social y cultural diferenciada de la sociedad dominante que los expone a estar desaventajados en el proceso de desarrollo” (ibídem). En forma complementaria, en esos mismos años instituciones como la Organización Internacional de Trabajo (OIT) y la Organización de Estados Americanos (OEA) señalaban que la continuidad de rasgos culturales y lingüísticos propios, así como la auto-identificación o reconocimiento de sí, son criterios

---

<sup>5</sup> Peyser, Alexia y Juan Chackiel. “La población indígena en los censos de América Latina”. En Estudios sociodemográficos de Pueblos Indígenas Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía, 1994.

fundamentales para establecer el carácter indígena de ciertos grupos sociales específicos (Deruyttere 1997). Dichos rasgos constituyen a la vez parte de los criterios básicos de etnicidad, lo cual permite establecer una relación conceptual entre “situación indígena” y “situación étnica”.<sup>6</sup>

Estos criterios censales aún no se han tomado en Perú, y recién se están introduciendo para la aplicación del siguiente censo. El primer Censo Nacional de Comunidades Indígenas de la Amazonía se hizo en 1993, casi dos décadas después de la promulgación de la ley que las reconoce. Este censo se realizó con la población nativa de la Amazonía concentrada dentro de los límites territoriales de sus comunidades, lo que deja fuera a los grupos cuyos territorios no han sido delimitados, y a los miembros emigrados o itinerantes de estas comunidades. Además hay grupos de nativos en la Amazonía que no han sido reconocidos como comunidades nativas ya sea porque ellos mismos han considerado inconveniente registrarse como tales, o porque no se les ha reconocido por tratarse de asentamientos recientes, o porque su condición de nativos ha sido cuestionada por ser una población mezclada con colonos de la Sierra o en la que ya no se habla una lengua nativa.

En cuanto a la población indígena de la Sierra, su registro es también bastante impreciso. Allí, las comunidades tradicionales tienen una forma de organización de su vida social que excede los límites de la comunidad, y hay porciones importantes de la población, que, manteniendo su condición de comuneros, no viven en la misma comunidad. Asimismo, hay personas que viven o trabajan en las comunidades que no son de allí, pero que son censados como si lo fueran. Por último, hay caseríos que recientemente han buscado ser reconocidos como comunidades, y contrariamente, comunidades que han decidido cambiar su personería jurídica por la de empresa comunal.

En la práctica el principal dato clasificatorio es el de la lengua materna. Pero este dato puede ser engañoso, pues en las ciudades por ejemplo, mucha gente niega que su lengua materna sea diferente del castellano. Por otra parte, hay personas que declaran hablar una

---

<sup>6</sup> Llorens, Jose Antonio. Etnicidad Y Censos: Los Conceptos Básicos Y Sus Aplicaciones. Inei2003, Manuscrito.

lengua vernácula como su lengua materna, aunque sea en verdad su segunda lengua, lo cual complica aun más el hablar con propiedad de este tema en términos estadísticos. Por otra parte, en Perú hay pueblos que podrían ser descritos por lo menos con uno de los tres criterios planteados por la OIT, para ser considerados indígenas, pero que ya no hablan una lengua vernácula, con lo que quedan fuera de la cuenta (pensamos por ejemplo en comunidades de la Sierra de Lima o en Junín, en donde el castellano ha dejado de hablarse recién en este siglo, pero las comunidades han mantenido vigentes formas de organización tradicionales, y las mujeres siguen usando su ropa tradicional).

Se estima entonces que la población peruana de habla vernácula se acerca al 29% de la población nacional, y son aproximadamente 6 millones de personas), aunque en los departamentos de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Cusco y Puno, esta población representa casi el 90% del total. Cerca de medio millón de la población de habla vernácula son hablantes de aymara, aproximadamente cinco millones hablan quechua y unos trescientos o cuatrocientos mil una o más de las 41 lenguas habladas en la Amazonía peruana (Pozzi-Escot 1998). Se sabe además que siete de cada 10 personas vernáculo-hablantes en el país viven en el campo.

Al no tener información sobre la autoadscripción, quedan fuera de la cuenta, y de estas políticas, quienes podrían ser considerados indígenas pero que hablan el castellano, y los miembros de comunidades étnicas que viven en las ciudades. En efecto, hay un sector considerable de esta población que vive en la costa urbana, principalmente en Lima Metropolitana, donde se ha registrado a 600,000 personas que hablan una lengua vernácula. (De acuerdo a encuestas recientes y a algunas proyecciones, esta situación de concentración de población vernáculo hablante en Lima ha variado ligeramente respecto de lo que registra el censo del 93, pues la situación de violencia política vivida entre 1979 y 1993 provocó el desplazamiento de miles de personas de sus pueblos de origen hacia Lima y otras ciudades de la Costa y la Selva que en los últimos años se ha revertido, pues parte importante de esta población ha iniciado un proceso de retorno a sus lugares de origen).

## **Condiciones de vida de las poblaciones indígenas en el Perú rural**

El 80% de la población rural peruana está distribuida en 75,000 pequeños poblados de menos de 500 habitantes. La mayoría de estos poblados se encuentra en la Sierra, donde predominan las comunidades campesinas, y sus anexos o parcialidades, con rezagos de la organización colonial de las reducciones de indios. En la selva los poblados considerados rurales son de nativos de los 65 grupos identificados, y también de mestizos locales llamados ribereños, o de colonos provenientes de la Sierra. También hay numerosas aldeas en las que mestizos y nativos coexisten.

La geografía en la que se esparcen estos asentamientos es difícil. Cerca de un 30% de ellos no está conectado de manera inmediata a ninguna red de caminos o carreteras. Los problemas que trae la dispersión son graves para el Estado y sus compromisos asumidos como proveedor de servicios. En la selva, hay comunidades que están a varios de día de viaje por río del poblado más cercano. En las estaciones de lluvia estas son zonas de casi imposible acceso.

Si bien los indicadores de pobreza usados oficialmente han sido y son fuertemente criticados por las organizaciones indígenas por el etnocentrismo y por los criterios urbanos que se usan para establecerlos, resultan instrumentales para ilustrar algunos problemas serios de estas poblaciones. Entre los habitantes de estos 75,000 poblados están los más pobres del Perú. Según la encuesta nacional de niveles de vida realizada en 1997 el 68,1% de hogares rurales de la sierra, el 64,9% de hogares de la selva y el 52,8% de hogares de la costa se encuentran en situación de pobreza. El 30% de los hogares rurales del Perú se encuentra en situación de extrema pobreza, es decir no logra siquiera cubrir sus necesidades alimenticias mínimas.<sup>7</sup>

En particular, es la población femenina rural e indígena quien ocupa los niveles más deprimidos en la escala de pobreza. En total son 3 451,000 mujeres las que viven en áreas

---

<sup>7</sup> Trivelli, Carolina; Aramburú, Carlos en Caracterización del sector Rural. 2000 ; Para el año 1998 el INEI da cuenta de que la pobreza en el campo es del 60% y que el 37% se encuentra en el nivel de extrema pobreza.

rurales, constituyendo el 50.2% de la población total del área rural, La mayor concentración de mujeres en extrema pobreza está en la sierra rural con un 67.6%, en la selva rural con un 66.7% y en la costa rural con 48.4%.<sup>8</sup>

El patrón migratorio hacia las ciudades ha cambiado en los últimos años, de modo que se ha hecho más frecuente la migración estacional, que es principalmente masculina y se ha frenado considerablemente la tendencia a la emigración definitiva del campo hacia zonas urbanas. Los que salen de las comunidades son principalmente los varones, de modo que niños y mujeres se dedican más a la agricultura que antes.

Como ya ha sido establecido para otros países de América Latina, ser indígena en el Perú equivale a estar situado en las capas más bajas de la sociedad y en zonas con mayor pobreza y rezago, incluido el educativo (cf. Patrinos y Psacharopoulos 1995, D'Emilio 1995). En relación con el acceso a derechos individuales y colectivos, la población de las comunidades nativas e indígenas constituye un ejemplo extremo de la exclusión y fragmentación social y cultural del país. Sus derechos al territorio que ocupan y los recursos en ellos, se ven afectados en gran medida por las políticas que favorecen la presencia de grandes empresas privadas que en muchos casos invaden impunemente sus tierras, acaban con sus recursos forestales y contaminan sus aguas.

La pobreza en el campo está asociada a la cantidad y calidad de recursos a los cuales acceden las familias para producir. En extensas zonas rurales del país, además de ser éstos escasos y de baja productividad, presentan una serie de restricciones para su acceso y control, estando varias de ellas asociadas a diferencias de género y de generación.

Según datos censales de 1993, los departamentos ubicados geográficamente en la sierra concentran la mayor cantidad de analfabetos<sup>9</sup>, tanto varones como mujeres; siguen en importancia los departamentos de selva como lugar de concentración siendo los de la

---

3 Fuente: Cuánto. Retrato de la familia Peruana 1994

9 Las tasas de analfabetismo de la estadística oficial dan cuenta de la condición de analfabetismo absoluto de las personas: las que no tienen ningún acceso ni dominio de códigos de lectura y escritura.

costa donde los porcentajes son menores. Los departamentos con las tasas más altas de analfabetismo absoluto y por sexo son, en orden de importancia, los siguientes:

**DEPARTAMENTOS CON ALTAS TASAS DE ANALFABETISMO, POR SEXO 1993**

Departamento	Varones %	Mujeres %
Apurímac	21.5	51.5
Huancavelica	18.7	47.7
Ayacucho	18.0	45.8
Cajamarca	14.9	39.0
Huanuco	14.5	34.6
Cusco	14.3	36.4
Puno	10.9	32.9

Fuente: INEI: Compendio de Estadísticas Sociales 1994-1995

En el Perú la tasa de analfabetismo está disminuyendo en las últimas décadas: de un 50% en 1940 a un 12.8% en 1993 y al 7.8% en 1998; el porcentaje relativo de analfabetos/as jóvenes está también disminuyendo. La disminución del analfabetismo entre la población femenina es más lenta, la diferencia se acentúa para el caso de las mujeres que residen en el área rural.

**TASA DE ANALFABETISMO DE LA POBLACIÓN DE 15 Y MÁS AÑOS, POR SEXO, SEGÚN ÁREA URBANA Y RURAL: 1981 Y 1993**

Área	1981			1993		
	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres
Total	18.1	9.9	9.9	12.8	7.1	18.3
Urbana	8.1	3.6	3.6	6.7	3.4	9.8
Rural	39.5	23.5	23.5	29.8	17.0	42.9

Fuente: INEI - Censos Nacionales 1981 y 1993.

En cuanto a las condiciones para la reproducción cultural de estos pueblos y comunidades, la situación de ataque a las formas de subsistencia tradicionales que se agudiza con el modelo neoliberal, viene produciendo cambios que ponen retos grandes a las comunidades rurales. Por un lado, se observan cambios demográficos importantes. La familia ha disminuido de tamaño, y se observa que la mayoría de hogares se basa en la familia nuclear. Es decir que la familia extensa, el espacio tradicional por excelencia para la socialización y transmisión de saberes y roles sociales se encuentra debilitado.

Por otra parte, la fragmentación de las tierras comunales propiciada por Fujimori abriendo el mercado de tierras, ha debilitado enormemente a las comunidades campesinas, afectando sus formas de control social y facilitando la imposición de ciertos patrones de comportamiento masculino como el abuso del alcohol y el abuso de la fuerza física en la familia.

Las tendencias recesivas de la economía urbana han permitido que el campo haya recuperado su capacidad de retención pero manteniéndose la pobreza, o incluso agudizándose. En las últimas décadas el acceso a servicios como el transporte y la energía eléctrica, ha contribuido a fijar más a la población rural, y hace por otra parte la relación más fluida entre campo ciudad. Esto hace más común la migración estacional y propicia una situación incierta para los jóvenes varones que van de un lado a otro por trabajos temporales y es que los indígenas y campesinos jóvenes no tienen acceso a la tierra. El agro peruano es de pequeños productores, pero el grueso de ellos, (70%) tiene más de 30 años. Los jóvenes sin tierra están forzados a vivir en la frontera entre el campo y la ciudad sin idea clara de sus posibilidades para el futuro. Durante los años de la guerra interna, esta porción de jóvenes con expectativas de vida urbana y sin lugar en el campo conformaron el grueso de las filas de Sendero Luminoso, en la actualidad, su situación fronteriza ha dado lugar a la presencia de problemas como las pandillas juveniles en zonas periurbanas, el la presencia de drogas o vandalismo en zonas rurales, cosa inusitada hasta hace veinte años. En conjunto, se presenta un contexto grave para la reproducción de una cultura que ha mostrado en cinco siglos una gran capacidad de adaptabilidad.

En el caso de la Amazonía, las poblaciones nativas se encuentran sobre un territorio en el que hay puestos muchos intereses económicos y presiones de diverso tipo, frente a las cuales han logrado levantar una agenda bastante coherente, pero no siempre son escuchados o atendidos en sus demandas. Fujimori dio incentivos para que la gran y pequeña minería pudiera hacer exploraciones y denuncias de nuevas minas, lo que ha generado nuevos empleos para la población desocupada de la sierra, con la consiguiente invasión de territorios ya delimitados, migración y el deterioro de un ecosistema bastante vulnerable. Por otra parte, se han iniciado también nuevas exploraciones para la explotación de petróleo y gas. La industria maderera tiene también importantes intereses en juego en la región, y hace ya casi tres décadas que parte de la región se encuentra bajo control de los productores de la hoja de coca asociada al narcotráfico.

#### Las políticas sociales y los pueblos indígenas

En esta sección presentaré las distintas medidas tomadas por los tres presidentes del período que nos ocupa, y que se inicia en 1990. Este período comienza con la reinserción del Perú al sistema financiero internacional, y con una intervención muy marcada del Banco Mundial y el BID en el diseño y la financiación de este proceso. Es también un período en el que la institucionalidad civil se halla muy erosionada y golpeada por la guerra interna. Importantes zonas de la sierra sur fueron escenario de la guerra entre Sendero Luminoso y las Fuerzas Armadas, con un gravísimo impacto en sus organizaciones sociales y gremiales, y una cuota muy alta de muerte y violencia. Por su parte, el estilo de gobernar de Fujimori también jugó un rol importante en el debilitamiento de las organizaciones, y de diversos tipos de actividad social autónoma. Esto se hizo a través de varios decretos legales “de emergencia” con los que por ejemplo suspendió el congreso de la república, o la ley antiterrorista, que fue usada para muy diversos y arbitrarios fines, con el propósito explícito de anular posibles interlocutores en la sociedad civil.

El modelo económico que le valió al Perú su reinsertión en el sistema financiero internacional buscaba la estabilidad macroeconómica, la flexibilización de los mercados, la reestructuración del sistema financiero, la eliminación de los subsidios, la liberalización de las importaciones y las exportaciones, y la modificación de las leyes que obstaculizaran este proceso. En este contexto, “preparar al campo para el nuevo milenio” implicaba hacer cambios sustanciales en la legislación agraria vigente para cumplir con el propósito de convertir las economías de subsistencia en un sector moderno y competitivo para estimular los ingresos y el crecimiento económico. Para ello, el gobierno pretendía integrar a las comunidades agricultoras en el mercado atrayendo inversión privada en la agricultura y estimulando la creación de empresas comunales (que implicaba abandonar la condición de comunidad campesina y los derechos asociados a esta persona jurídica). Se liberalizó así el mercado de tierras y se promovió la venta de tierras comunales.

En 1996 el reporte sobre el Perú para la División de Manejo de Recursos Naturales y Pobreza Rural de la oficina regional del Banco Mundial para América Latina y el Caribe, incluye la siguiente afirmación, sorprendente para cualquiera que viviera en el Perú en esos años:

The government has an indigenous development policy (...) It promotes actions to improve the living conditions of the indigenous people, such as community enterprises and small agriculture initiatives. It also ensures application of the norms and regulations in favor of indigenous people, including registration of indigenous communities, demarcation and titling of indigenous lands. It addresses environmental concerns, technology transfer, linguistic development, ecotourism, a diverse ethnic and cultural development, and carries on studies in linguistic, ethnic diversity, and poverty issues (pg. 10)<sup>10</sup>.

Este informe se escribió luego de cinco años de iniciada la reforma del Estado durante el primer régimen de Fujimori, en el que los Ministerios de Salud, Educación, Justicia, y particularmente el recientemente creado PROMUDEH, ejecutaron diversos proyectos

---

<sup>10</sup> Peru – Sierra. Natural Resources Management and Poverty Alleviation Project, December 12, 1996. World Bank.

financiados principalmente por el Banco Mundial y el BID con la participación de AID y otros organismos de la cooperación internacional.

#### **Proyectos de desarrollo de infraestructura**

- 1) Proyecto de rehabilitación y mantenimiento de caminos rurales (BM/BID/Ministerio de Transportes y Comunicaciones).
- 2) Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) I y II (BM/BID/Ministerio de la Presidencia)
- 3) Proyecto Plan Nacional Infraestructura Rural Transporte.

#### **Proyectos de expansión y mejora de servicios estatales**

- 1) Proyecto de educación rural (BM/Ministerio de Educación)
- 2) Programa de Desarrollo del Sector Salud Seguro Materno-Infantil
- 3) Proyecto 2000 (Nutrición y prevención de enfermedades infecto-contagiosas) (USAID/MINSA)

#### **Proyectos de Asistencia**

Manejo de Recursos Naturales-Sierra para el Alivio de la Pobreza en la Sierra (BM)  
Salud y Nutrición Básica (PSNB).

#### **Otros proyectos**

Programa de Credito Multisectorial: Restructuración y Modernización del Programa de Microfinanciamiento Rural (BID)

Proyecto Control de la Contaminación Ambiental de Origen Minero y Metalúrgico en el Valle del Mantaro.(Canadá y Noruega)

Programa de Desarrollo de Sanidad Agropecuaria BID

Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Afro-Peruanos (BM/BID).

Programa Mejoramiento del Acceso a la Justicia BID

Proyecto de Titulación y Registro de Tierras BID

En el año 2000 el Banco Mundial realizó una evaluación del impacto de estos proyectos llegando a constatar que la pobreza se había agudizado, que no hubo una política coherente hacia el agro, y que hacía falta proponer nuevos lineamientos para resolver el problema.

Pese a esta constatación, muchos de los proyectos iniciados por Fujimori siguen marcando el camino para las intervenciones y proyectos actuales, aunque con algunas diferencias importantes en la consideración por lo menos formal, del rol interlocutor de las organizaciones regionales y de las federaciones indígenas y campesinas.

Una característica particular de las intervenciones financiadas por los organismos internacionales ha sido su interés en promover la equidad de género. Tras la constatación de que un mayor nivel educativo en la mujeres favorece el incremento en el ingreso familiar, disminuye la mortalidad infantil así como los índices de natalidad, promover la educación de las mujeres y propiciar su acceso a los servicios de estado ha sido un lineamiento consistente en las intervenciones para el desarrollo. Así por ejemplo, en el caso de la Reforma Educativa diseñada y financiada por el Banco Mundial, el ministerio de educación promueve desde 1996 la campaña para la universalización de la matrícula en zonas rurales, destinada a incrementar la matrícula de las niñas, para cerrar la brecha educativa respecto de los varones rurales, y principalmente la brecha entre los escolares del campo y las zonas urbanas. Asimismo, se ha intentado también que los docentes de zonas urbanas y rurales se “sensibilicen” para no reproducir el trato discriminatorio hacia las niñas en la escuela. Con el mismo propósito de reducir la brecha educativa entre niños y niñas en 1999 se fundó la Red Nacional de la Niña, financiada principalmente por AID, buscando el trabajo concertado de diversas instituciones del Estado, la sociedad civil y la comunidad internacional para proteger los derechos de las niñas, particularmente el derecho a la educación.

También por iniciativa de AID en el ministerio de Salud se han desarrollado un conjunto de investigaciones destinadas a promover la disminución de la muerte materna, ya sea preparando parteras, o averiguando las razones por las que las mujeres de zonas rurales no asisten a los centros hospitalarios para atender sus embarazos. Como resultado de este proceso y con el apoyo adicional de UNICEF se están desarrollando pequeños programas de prueba en los que se brinda atención al parto con pautas culturalmente adecuadas, de modo que las mujeres pueden exigir ciertas condiciones para ser atendidas en centros hospitalarios para dar a luz.

En cuanto al Ministerio de Justicia, se han desarrollado diversas iniciativas –una de ellas apoyada por el BID- para acercar el sistema judicial a las zonas rurales a través de la creación de núcleos de atención que permitan la descentralización de la administración de justicia. Por otra parte, la promulgación de la ley contra la violencia familiar, así como las disposiciones legales que penan la violación como delito contra la libertad sexual, le otorgan a las mujeres indígenas la posibilidad de denunciar agresiones para las que antes no había ningún espacio. Desde luego, denunciar una violación o inclusive una golpiza dentro del matrimonio sigue siendo riesgoso, pues como ha sido estudiado, la interpretación que el operador de justicia haga de la ley, es la que finalmente define el resultado de los juicios. Diversas organizaciones feministas y el propio colegio de abogados de Lima que están trabajando en la capacitación de los operadores de justicia para discutir con ellos el espíritu de la ley. El otro avance significativo es la creación de la Defensoría de la Mujer, el niño y el adolescente (DEMUNA) que ofrece atención gratuita para el trámite de denuncias y asuntos legales que vulneren los derechos de las mujeres y los niños. En las DEMUNAS se adelanta en la resolución de estos problemas con la intervención de abogados y policías, que deben acoger las denuncias de las/os afectados. Lo que ha ocurrido de manera clara es que son más frecuentes las denuncias en las zonas urbanas que en las rurales, por otra parte, también es cierto que la corrupción convierte a veces a estos organismos en un problema más para las poblaciones antes que una solución, pero hay experiencias positivas que hacen pensar en la conveniencia de este nuevo diseño para la administración de justicia en las zonas más apartadas del país.

## Transportes y comunicaciones

El territorio peruano es muy varido y accidentado, lo que plantea un reto muy grande para el tendido de una red vial que comunique al país, por otra parte, una vez tendida la red, el mantenimiento de las vías resulta también un gran desafío por la presencia de desplazamientos de los cerros erosionados hacia las carreteras y caminos en las temporadas de lluvias. De los 73,766.11 kilómetros de carretera en el territorio peruano, el 47% es trocha, y el 22% superficie sin afirmar. Lo que deja apenas un 30% en condiciones adecuadas para el transporte terrestre.

El BID comprometió un préstamo de \$250 millones de dólares con el gobierno peruano para cofinanciar un programa de rehabilitación y mejoramiento de carreteras. Parte de la sustentación del proyecto era el beneficio que esto traería a las comunidades rurales en cuanto facilitaría su relación con los mercados locales para llevar sus productos. Una evaluación de este proyecto señala que con la rehabilitación y ampliación de las redes de caminos y carreteras, la migración temporal para empleos en otras regiones se ha hecho más fluida, pero que el impacto sobre mejores posibilidades para la comercialización de productos agrícolas no se ha hecho visible<sup>11</sup>.

### El Ministerio de Agricultura

Este ministerio ha recibido parte importante de los préstamos comprometidos con el Banco Mundial para el desarrollo de políticas agrarias. El PETT, programa de titulación de tierras, el PRONAMACHS, programa para el manejo de recursos naturales en las diferentes cuencas hidrográficas, y el INRENA, la institución a cargo de la vigilancia sobre el uso de los recursos naturales, especialmente en la amazonía, son las tres instancias que más relacionadas han estado con las poblaciones indígenas de la Sierra y la Amazonía. Las tres instituciones recibieron dinero de préstamos comprometidos con el

---

<sup>11</sup> Fort, Ricardo y Fernando Aragón Impacto de los caminos rurales sobre las estrategias de obtención de ingresos de los hogares. SEPIA IX, Lima, 2002.

Banco Mundial y con BID durante el gobierno de Fujimori para ejecutar diversos planes de desarrollo que en general, han dado pocos resultados positivos, principalmente por el estilo de la relación con las poblaciones, y por la falta de coordinación entre los diferentes sectores. Proyectos como el PRONAMACHS requieren de una relación muy fluida y respetuosa con las poblaciones locales. Allí donde los funcionarios han sido capaces de establecerlas, se han logrado resultados interesantes, como por ejemplo la rehabilitación de andenes abandonados, o el desarrollo de canales de riego. En otros casos, por más que el marco legal haya sido favorecedor de los intereses estratégicos de los indígenas, la presencia de funcionarios y autoridades racistas o corruptos, la situación para ellos no ha mejorado, como en el caso del INRENA, que tras estar comprometido con la vigilancia de la actividad extractiva de madera en territorios indígenas, tiene funcionarios comprometidos con el otorgamiento de licencias de operación a madereros informales, o peor aún, funcionarios comprometidos con la organización de invasiones de colonos de la sierra en territorios que son reconocidos legalmente como propiedad de comunidades indígenas de la Amazonía.

### La Reforma de la Educación

Pese a que durante el gobierno de Fujimori hubo 11 ministros de educación, ciertos aspectos de la política educativa se mantuvieron coherentes debido a la existencia de un equipo técnico –externo a la burocracia estatal- a cargo de la ejecución de la Reforma de la Educación propuesta por el Banco Mundial. Este proyecto contempla tres líneas importantes de intervención para lograr la mejora de la calidad en la educación: Distribución de materiales educativos, capacitación docente y descentralización educativa. Los dos primeros aspectos, menos comprometedores políticamente, se desarrollaron de acuerdo a lo planteado por el banco, sin embargo, la descentralización tuvo que esperar al gobierno de transición de Valentín Paniagua para poder iniciarse.

En el caso de la educación rural se dieron pasos significativos para iniciar la educación bilingüe en las zonas rurales. La instancia a cargo de la producción de materiales y la capacitación docente ha ido creciendo en el ministerio. De una pequeña oficina durante el gobierno de Alan García, pasó a ser la Unidad de Educación Bilingüe Intercultural

durante Fujimori, y ahora es una Dirección Nacional con el gobierno de Toledo, de modo que su acción abarca zonas urbanas y rurales.

El equipo a cargo de la aplicación de la reforma tuvo que enfrentarse a muy complejas circunstancias. Por un lado, tenía que lidiar con la presión política de los partidarios de Fujimori para usar el ministerio como recurso laboral para sus adeptos, por otro lado, tenía que inventar maneras de luchar con el ascendido centralismo en la cultura burocrática nacional, y las dificultades para que sue pueda internalizar la idea de que Perú es un país multicultural y multilingüe. La coordinación entre el estado y organizaciones de la sociedad civil propuestas por la reforma, tampoco eran costumbre en la burocracia, y resultaba difícil promoverla, sobre todo con el rechazo de la población y de la organización de maestros hacia el régimen autoritario.

Son muchas las críticas y observaciones que pueden hacerse a esta reforma educativa, pero uno de los aspectos positivos es que el Estado entregó a diversas organizaciones no gubernamentales la ejecución de las capacitaciones para maestros así como la elaboración de materiales pues esa era la única manera en la que el Estado podía cumplir con los plazos y logros exigidos por el Banco. Las capacitaciones para docentes incluyen su entrenamiento en la metodología de enseñanza de la lecto escritura en la lengua materna de los niños vernáculo-hablantes y en el Perú, hay organizaciones que han trabajado en esa tarea desde hace más de treinta años, en algunos casos de manera muy cercana a organizaciones indígenas compartiendo con ellos la tarea de formar maestros indígenas, como el FORMABIAP (Programa de formación de maestros bilingües de la Amazonía Peruana) o el CADEP José María Arguedas en el Cusco, o la Universidad Nacional Técnica del Altiplano en Puno, que trabajó con la GTZ en la formación de maestros bilingües hace mas de veinte años. La experiencia, dedicación y compromiso de estas organizaciones con las comunidades indígenas han hecho de su aporte a la reforma de la educación algo muy valioso, pues muchas de sus ideas y materiales de enseñanza han logrado introducirse en los lineamientos generales para otras zonas del país.

Por otra parte, es importante señalar que hay regiones en las que las comunidades han resistido la implementación de la educación bilingüe, rechazando la imposición de un

modelo que no ha sido discutido con ellos, o en algunos casos, respondiendo a la manipulación de algunos docentes que a su vez, no quieren enseñar en las lenguas vernáculas.

Otro rasgo positivo de la reforma de la educación que está siendo muy bien aprovechado en algunas regiones, es que tanto la propuesta administrativa, como la estructura curricular permiten un grado importante de autonomía a las escuelas y a los maestros para la definición de sus contenidos y actividades de acuerdo a lineamientos definidos por la comunidad educativa, que incluye a los padres de familia. En algunas regiones se han logrado producir plantamientos muy innovadores y que reflejan una participación importante de la población local con propuestas no solamente para la educación primaria, sino también para el desarrollo local.

## El PROMUDEH

El Ministerio de Promoción de la Mujer y el Desarrollo humano fue creado por Fujimori en 1995 para repartir el dinero para el gasto social entre el Ministerio de la Presidencia, dedicado a las obras de infraestructura, y un ministerio que pudiera controlar el gasto en los sectores menos favorecidos de la sociedad. Recogió entonces organismos de otros ministerios como el Sistema de Atención Integral al Niño y el Adolescente, el Consejo Nacional de Población, la Comisión Especial Derechos de la Mujer, la Comisión para el Impedido Físico, el Instituto Indigenista Peruano, el Vice-ministerio de Desarrollo Social, el Programa de Alfabetización de Adultos y los Wawa Wasis.

La Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas (SETAI) se creó en 1997 reemplazando al Instituto Indigenista Peruano con un fondo del Banco Mundial para su organización. Según la nota de prensa oficial acerca de su creación, esta secretaría fue creada “para formular y proponer políticas y normas en el tema de su competencia, dirigir y coordinar la política nacional en asuntos indígenas en concordancia con la constitución, hacer el seguimiento de políticas aprobadas relevantes para los pueblos indígenas, identificar de manera participativa los intereses de las comunidades, y promover, coordinar y formular proyectos intersectoriales”. De acuerdo a la norma legal que la crea, SETAI debería estar

conformada además por dos representantes de las comunidades campesinas y dos representantes de las comunidades nativas.

Junto con la SETAI se creó además la comisión de asuntos indígenas, como un “órgano multisectorial encargado de promover la mejor articulación entre las demandas de las comunidades campesinas y nativas y la oferta de servicios por parte del estado”. Pese a su existencia, la duplicidad de funciones y descoordinación entre los ministerios sigue siendo un signo constante de la actuación del estado en relación con las zonas rurales.

El PROMUDEH también estuvo a cargo de otros organismos directamente relacionados con poblaciones indígenas, particularmente con las mujeres. Uno de ellos es el PAR (Programa de apoyo al repoblamiento) “organismo público descentralizado que tiene como misión establecer las condiciones básicas para el desarrollo de las poblaciones desplazadas por la violencia terrorista, así como para el desarrollo integral de las zonas declaradas en emergencia a fin de consolidar la paz social.” Otro organismo es el Coopop (Cooperación Popular), creado para “promover la creación de organizaciones sociales de base para la lucha contra la pobreza e impulsores del desarrollo de los sectores de menores recursos.” Finalmente, está el PRONAA (programa nacional de asistencia alimentaria). Estos tres programas fueron activamente usados por el gobierno de Fujimori para buscar apoyo político entre los más pobres, y para fragmentar aún más el tejido organizativo de las comunidades. En el caso de estos tres programas, se creaban comités de mujeres que parecían estar dirigidos a competir con la influencia de otras organizaciones de mujeres rurales que se mantuvieron activas incluso durante los años de la violencia política y que respondían a varios años de trabajo de la iglesia católica progresista, organizaciones feministas y algunas ONG vinculadas con la agenda indígena.

En suma, la política de Fujimori hacia los pueblos indígenas fue pautada por su necesidad de cumplir con las exigencias del Banco Mundial y del BID en relación con ciertos temas, y en compromiso con su consistente negación de las organizaciones independientes de la sociedad civil. Así, se comprometió a invertir el dinero prestado en obras principalmente de infraestructura, evadiendo o postergando aquellos puntos que tuvieran que ver con otorgar capacidad de decidir o de opinar a las organizaciones

sociales. Así por ejemplo, pese a que en la agenda del Banco Mundial y del BID el tema del desarrollo rural venía acompañado de un préstamo de cinco millones de dólares para el apoyo al fortalecimiento institucional de las organizaciones indígenas, Fujimori nunca firmó el acuerdo para que se hiciera ese desembolso, pero sí usó los otros préstamos en los que el principal agente ejecutor era el estado a través de FONCODES o alguno de los ministerios presentes en las zonas rurales.

Un “mal necesario” que Fujimori tuvo que aceptar es que los bancos exigían cierto nivel profesional en el caso de los técnicos u personal que debía manejar estos programas. Como resultado, se creó una “nueva burocracia” de profesionales no necesariamente comprometidos con el régimen, pero sí con elementos democratizadores presentes en la agenda de las reformas propuestas por los bancos, así por ejemplo, en los casos de los ministerios de educación, salud y agricultura, se observó el interés por el mejoramiento de calidad de servicio, tratando de adaptarse a las características del usuario, lo que debería involucrar la atención a la diversidad cultural.

Ahora bien, es importante resaltar una contradicción flagrante entre el objetivo de integrar al Perú a la economía global y el tratar de respetar o promover el respeto a los pueblos indígenas. Por ejemplo, promover la inversión en las zonas rurales, tratando de atraer a inversionistas vinculados a las actividades extractivas, pero en territorios de poblaciones indígenas, cuyos derechos por otra parte se pretende garantizar, a la vez que se hace de todo para que sus formas tradicionales de vida aparezcan inviables.

**El gobierno de transición del presidente Valentín Paniagua** duró apenas ocho meses, pero fue muy hábilmente utilizado por el equipo de demócratas que lo acompañaron.

Entre sus ministros y asesores había gente de muy diversas orientaciones políticas, pero todos habían estado claramente en la oposición al gobierno autoritario de Fujimori. Las poblaciones indígenas lograron importantes avances para la atención a sus intereses en esos cortos meses.

El gobierno de transición permitió una apertura importante para los pueblos indígenas. Un grupo de profesionales y activistas que desde hace varias décadas apoya a las organizaciones de la Amazonía elaboró una detallada agenda de demandas que Paniagua

recibió muy abiertamente, creándose un camino para resolverlas de manera realista y segura.

Se creó entonces una comisión de estudio de las bases de la reforma constitucional, establecida por el ministerio de Justicia, paralelamente, se impulsaron las mesas de diálogo y concertación para distintas materias, establecidas formalmente mediante decretos supremos para reunir a los diferentes actores sociales en cada región y buscar así consensos y propuestas para el futuro. Cada una de estas mesas ha producido documentos de gran importancia para el futuro de las regiones. Por otra parte, se produjeron modificaciones legales como el reglamento para el ordenamiento y funciones del INRENA, lo que ha significado una relación mucho más razonable con esta institución del estado con autoridad sobre los bosques maderables.

A diferencia de Fujimori, que tenía una “política indígena” visible solamente para el Banco Mundial, durante el gobierno de transición los asuntos referidos a los pueblos indígenas adquirieron mayor visibilidad y perspectiva. En febrero del 2001 se creó la Comisión Especial Multisectorial para las Comunidades Nativas, que estaba compuesta por todos los ministerios involucrados con poblaciones indígenas. Luego se formó la mesa de diálogo y cooperación con los representantes de las organizaciones de dichas comunidades para formular propuestas sobre los problemas prioritarios.

Han surgido de ese espacio iniciativas importantes para los pueblos indígenas de la amazonia, decretos supremos para la creación de reservas comunales, la creación de la Dirección nacional de educación bilingüe intercultural, y la aprobación de un reglamento de las áreas naturales protegidas. Por otra parte, se logró que la SETAI secretaría técnica de asuntos indígenas garantizara el respeto a los pueblos en aislamiento voluntario (o “no contactados”).

Otro aporte importantísimo para las poblaciones indígenas afectadas y para el país, fue la creación de la Comisión de la Verdad y de la Reconciliación, a cargo de investigar y organizar la información para el país y el mundo sobre los casi quince años de guerra interna en el país en los que la mayoría de víctimas fueron indígenas.

**El actual gobierno de Alejandro Toledo** se inició con un acto de asunción de mando en Machu Picchu, una impactante ceremonia con sonido de pututos, y con sacerdotes

indígenas en la que se se firmó además la Declaración de Machu Pichu sobre la Democracia, los Derechos de los Pueblos Indígenas y la lucha contra la pobreza. En este documento, los presidentes asistentes a la ceremonia se comprometieron a la defensa de los derechos y libertades fundamentales de los Pueblos indígenas.

Poco tiempo después se creó la Comisión Nacional de los Pueblos Andinos y Amazónicos, un organismo dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros, encargada de “liderar el proceso de cambio priorizando estrategias de desarrollo que respeten los valores culturales y eliminen toda forma de discriminación con los pueblos indígenas y afroperuanos” La CONAPA se describe como un ente facilitador de la relación y coordinación entre estos pueblos, el estado y el mercado.<sup>12</sup> La SETAI, creada inicialmente dentro del PROMUDEH ha pasado a ser la instancia de apoyo técnico de CONAPA, saliendo de este ministerio para estar ahora en la Presidencia del Consejo de Ministros. La CONAPA debe propiciar que exista una instancia desde la cual se pueda cautelar las políticas públicas en materia de asuntos indígenas, que se refiere a los pueblos de la amazonia y las poblaciones andinas. Mientras eso ocurre, CONAPA ha realizado hasta el momento diversas actividades y ha alcanzado algunas propuestas al congreso y al ejecutivo, como por ejemplo un conjunto de cambios para que la Comisión de Reforma constitucional, una propuesta para modificar la ley forestal, y una propuesta para defender propiedad intelectual de la biodiversidad.

Ha estado además brindando apoyo a algunas organizaciones de la Amazonía para vigilancia y supervisión de sus territorios, asediados por los madereros y mineros informales. Hasta ahora, pese a la desconfianza de varios líderes indígenas, el hecho de que la presidenta de CONAPA sea la esposa del presidente, convierte en exitosas las gestiones que los indígenas hagan a través de esta instancia para la defensa de sus derechos.

Sin embargo, quedan algunas dudas respecto a su disposición para atender a movimientos que no apelen a una identidad étnica definida, y que los beneficios obtenidos por quienes se acogen a este discurso estimulen la adopción de identidades étnicas particulares más allá de la propia voluntad de la gente.

---

<sup>12</sup> ([www.conapa.gob.pe](http://www.conapa.gob.pe))

Otro motivo para la duda y la reserva está en el hecho de que el Congreso de la República sancionó una ley que obliga a los partidos políticos a presentar listas de candidatos para las elecciones con una cuota fija de candidatos indígenas, con lo que las elecciones municipales presentan para las organizaciones indígenas grandes dificultades, ya que los partidos políticos se disputan con muy dudosos métodos, la posibilidad de tener algún líder indígena reconocido, con lo que se alejan las posibilidades de conformar candidaturas sólidas alrededor de temas indígenas.

Fuente: Lanic – Latin American Network Information Center. University of Texas at Austin  
[en línea]

<http://lanic.utexas.edu/project/laoap/claspo/dt/0009.pdf>