

Pueblos indígenas y establecimiento de agenda: Cambios en la estructura organizacional en el Estado Peruano (2000-2011)

Del contenido al proceso decisional

Discutir desde la academia las políticas públicas en la región latinoamericana implica preguntarnos sobre el *qué* pero también sobre el *cómo*. Pensar el *cómo* significa reconstruir, problematizar y analizar los procesos de toma de decisiones teniendo en cuenta la formación de entidades, normas e instrumentos de política a partir de la generación de evidencia. De este modo, al complementar la mirada teórica y crítica sobre los resultados, contenidos y formas de las políticas, se puede analizar académicamente y aportar en la formulación de las políticas públicas.

Las estructuras institucionales para resolver problemas públicos a través de las políticas cambian, se transforman y adquieren o pierden funciones, lógicas de operación y criterios sobre los que se toman decisiones. ¿Qué factores influyen en estos cambios? Esta investigación analiza cómo se ha ido estableciendo la agenda de cambios de la estructura institucional en materia indígena en el Estado peruano entre el año 2000 y el 2010. No se trata, por tanto, de un estudio sobre asuntos indígenas, sino sobre la reforma de la estructura estatal que le da soporte y los factores que explican sus cambios.

Tres factores de las reformas institucionales

La investigación identifica tres factores que influyen en diversos momentos de las reformas de las estructuras institucionales:

- La formación de coyunturas críticas. Estos son espacios propicios para plantear cambios en la política al configurar ventanas de oportunidad para la discusión de nuevos temas en el espacio público. Una coyuntura crítica, por ejemplo, fue la transición democrática posterior del gobierno de Alberto Fujimori en el año 2000.
- La participación de emprendedores de política. Estos son actores que empujan un tema hasta que logre ingresar en la agenda de decisión gubernamental. Un emprendedor de política, por ejemplo, fue la ex primera dama Eliane Karp, esposa de Alejandro Toledo que, por un interés personal, logró la creación del CONAPA que serviría de plataforma para el desarrollo del tema indígena.
- La racionalidad económica de los tomadores de decisión. Esto conllevó a definir como prioridad del Estado la prevalencia del modelo económico en desmedro del debilitamiento del tema indígena en la de la agenda.

^{*} Candidato a doctor en Ciencia Política por la PUCP y Magíster en Regulación por la London School of Economics and Political Science, profesor y coordinador de Políticas Públicas y Gestión Pública de la Escuela de Gobierno PUCP. (carlos.alza@pucp.edu.pe)

^{**} Master of Arts in Applied Ethics por la Universidad de Linköping, Suecia y abogado por la PUCP; profesor de la Facultad de Derecho de la PUCP. (zambrano.ga@pucp.pe)

Narrar para explicar

Para reconstruir el proceso decisional, se utiliza la estrategia narrativa de la metodología de estudio de caso de Michael Barzelay, actual Jefe del Departamento de Management de la London School of Economics and Political Science. El enfoque cualitativo permite contar con técnicas etnográficas, realizar entrevistas a profundidad, revisión documental y revisión de noticias en medios de comunicación. Con la información recogida se elabora un cuadro de eventos (estructura del caso) que guiará la reconstrucción narrativa de los procesos decisionales. Esta no se trata, por tanto, de un recuento cronológico sino que tiene como objetivo generar evidencia sobre la influencia de los tres factores mencionados en el desarrollo del caso. Sobre la base de esta narración se efectúa el análisis aplicando, en los factores, los marcos teóricos de las políticas públicas y los asuntos indígenas.

Como resultado, la investigación permite reconocer que las coyunturas críticas abren ventanas de oportunidad para la discusión del tema indígena y favorecen los cambios en las estructuras institucionales; los emprendedores de política interesados en la materia son influyentes en el cambio de la estructura institucional pero constituyen un mecanismo que puede ser positivo o negativo dependiendo del contexto; y la racionalidad económica que prioriza el modelo económico es un factor influyente importante para el debilitamiento de las entidades públicas en el Estado peruano. En síntesis, la investigación nos invita a recuperar el estudio de las estructuras del Estado pero no desde su formalidad o de su contenido, sino desde los procesos de su formulación, realización y cambios para comprender así los intrínquilos y los paradigmas de la política pública misma.

Implicancias específicas:

- **Falta de autoridad política.**

El marco normativo existe pero no ha contado en este periodo de estudio con una autoridad con capacidad política real que se pueda hacer cargo de tal tarea. Durante muchos años, la autoridad estatal peruana encargada de darle viabilidad al asunto indígena ha estado ausente o ha tenido un espacio de acción limitado, además de tener poca capacidad para integrar la agenda de los pueblos indígenas en la política nacional. Asimismo, estas instituciones carecen de peso político lo que ha impedido la incidencia y continuidad en la atención de temas prioritarios en la histórica lista de demandas y soluciones que estos pueblos demandan.

- **Discontinuidad en su existencia.**

En los últimos diez años, las entidades en materia indígena no han logrado posicionarse ni institucionalizarse. Por el contrario, han sido descolocadas numerosas veces de su posición en la estructura estatal enmarcadas en una gran volatilidad sobre el espacio que el tema posee en el Estado. Las entidades que existieron como SETAI, CONAPA, INDEPA y DGPOA, no lograron concretar acciones y ver resultados de su gestión puesto que su tiempo de existencia fue corto y con pocas capacidades institucionales adquiridas. La continuidad favorece el fortalecimiento de las instituciones y posibilita el ejercicio de la rectoría en la materia que les concierne; de ello que generar condiciones para la continuidad es parte importante de lo que el caso ofrece para la discusión

- **Necesidad de fortalecer al ente rector**

En nuestros días existe el Viceministerio de Interculturalidad cuyas capacidades técnicas y políticas es necesario reforzar ya que esta institución debe hacer frente a diversos factores que pueden presentarse y que debilitan el proceso de instalación de la

institucionalidad indígena en el Estado como ya hemos presentado. Tener entidades fuertes técnica y políticamente permite responder a coyunturas críticas que puedan generar desestabilidad; ser el eje de las decisiones estatales facilita y promueve la participación ciudadana y la consulta, antes que convertirse en sujeto de acción de los emprendedores de políticas o de los actores dependientes de racionalidades económicas que se superponen a los intereses de los pueblos indígenas y con ello a sus prioridades para el desarrollo.

Implicancias generales:

- **Prestar atención a los procesos de establecimiento de agenda.**

Los estudios sobre el establecimiento de la agenda (*agenda-setting*), lejos de ser procesos mecánicos o reducidos a sus aspectos mediáticos, constituyen procesos políticos importantes cuya reconstrucción permite identificar, visibilizar y constatar - como ocurre en el caso de este estudio- los paradigmas que dominan las decisiones públicas, los diversos roles y enfoques que cumplen los actores, así como las estrategias, tácticas y mecanismos que se van desarrollando a lo largo de la formulación de la política. En esto, la mirada multidisciplinaria facilita el uso de técnicas y estrategias metodológicas que permitan la reconstrucción crítica de los procesos decisionales de modo que se pueda comprender lo ocurrido en la realidad de las decisiones, con datos empíricos y triangulados, más allá de la especulación teórica.

- **Prestar atención a las reformas de la estructura institucional.**

Diversos autores vienen manifestando la necesidad de contar con marcos institucionales sólidos y estables para la viabilidad y éxito de las políticas públicas. Sin embargo, el debate de académicos y activistas suele centrarse principalmente en el diseño o en los resultados del mismo. Los cambios de las estructuras institucionales que soportan las políticas ofrecen pistas importantes sobre el carácter, la naturaleza y la prioridad de un tema en la agenda gubernamental. Los estudios sobre políticas deben prestar más atención a los cambios de las estructuras institucionales en tanto son resultado también de interacciones múltiples entre actores de la política, que caracterizan las posiciones, intereses, visiones y paradigmas que subyacen a las decisiones públicas. En suma, estas reformas institucionales son procesos técnicos pero también políticos.

- **Prestar atención a los factores que agendan los cambios.**

La identificación de factores que han influido en el establecimiento de la agenda de las reformas a la estructura institucional indígena muestran la necesidad de prestarle más atención a los emprendedores de políticas, actores invisibles que aparecen en diversas políticas, y que pueden, eventualmente asumir la responsabilidad de su incidencia; en otros casos, las coyunturas críticas se constituyen en ventanas de oportunidad para la incorporación de temas en agenda, cuya urgencia o emergencia exige estar preparados, contar con las capacidades para hacerles frente y las herramientas para su oportuno aprovechamiento; y el análisis de discursos y dilemas decisionales conlleva a la posibilidad de encontrar pistas sobre los paradigmas que lideran las decisiones de políticas. Académicos, activistas y políticos tienen en estos factores interesantes y valiosos elementos de análisis para darle vida a las políticas públicas.