

MODELO INSTITUCIONAL PARA PUEBLOS INDÍGENAS EN EL PERÚ

Informe de Consultoría

**Enrique Gomáriz
Angela Meentzen**

SUMARIO

- 1. Introducción**
 - 2. Un contexto favorable**
 - 3. Situación institucional actual**
 - 4. Naturaleza de la propuesta en el proceso**
 - 5. Las distintas opciones institucionales**
 - 6. La fórmula institucional más recomendable**
 - 7. La estructura funcional y organizativa de la propuesta institucional**
-

Lima, Agosto, 2001.

1. Introducción

El presente documento corresponde al informe de consultoría realizada para estudiar y proponer modelos de institucionalización de promoción de los pueblos indígenas en el Perú. De conformidad con los términos de referencia, los productos de dicha consultoría para esta materia serían dos:

1. Propuestas para varias alternativas de un mecanismo de seguimiento al plan de acción
2. Propuesta para instancia estatal encargada de políticas públicas para pueblos indígenas

Por asuntos de los pueblos indígenas se entiende tanto los asuntos relevantes para pueblos andinos y amazónicos o según la terminología peruana para nativos y campesinos en zonas rurales, como también para los migrantes de origen étnico amazónico o andino en zonas urbanas. La institución propuesta también podría encargarse de los pueblos de la población Afroperuana, así como de la sensibilización e información del conjunto de la sociedad peruana acerca del carácter multicultural del país.

Al objeto de facilitar la descripción de las distintas alternativas institucionales, este informe trata de mostrar el contexto en el que pueden plantearse esas alternativas con algún grado de factibilidad, así como las consecuencias que se derivan de esa contextualización respecto de la naturaleza de la propuesta en términos procesales. Sólo a continuación, se describen las distintas alternativas, indicando las principales ventajas e inconvenientes de cada una de ellas, para concluir con la propuesta que parece más oportuna en la presente coyuntura.

2. Un contexto favorable

La posibilidad de plantear el diseño institucional de una entidad de alta competencia que se encargue de cautelar las políticas públicas a desarrollar en materia de pueblos indígenas en el Perú, se ve hoy facilitada por un contexto altamente favorable en términos generales (sin que ello signifique desconocer los obstáculos que puedan aparecer en el proceso).

Existe consenso nacional e internacional acerca de que los recientes cambios que experimenta la sociedad peruana establecen un cuadro de oportunidad y esperanza, que es necesario aprovechar, para avanzar sustantivamente en el desarrollo humano de Perú y en particular en la profundización de la convivencia democrática en este país

También existe coincidencia acerca de que esa ventana de oportunidad se abrió apreciablemente con la actuación del gobierno de transición, presidido por Valentín Paniagua, que siguió a la caída del régimen autoritario de Fujimori. En efecto, este gobierno permitió esa apertura en distintas materias, tanto en términos de actuación pública como en términos de discusión y negociación.

En un cuadro de apertura en cuanto a la reforma de las instituciones del Estado, se establecieron comisiones que hicieron propuestas a distintos niveles, incluyendo el más alto: la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional del Perú, establecida por el Ministerio de Justicia. Al mismo tiempo que se realizaba este esfuerzo de revisión, se impulsaban Mesas de Diálogo para distintas materias, establecidas formalmente mediante Decretos Supremos, para reunir a los distintos actores y buscar consensos y propuestas para el inmediato futuro. Paralelamente, se introdujeron modificaciones legales en algunos ámbitos institucionales que merecían un tratamiento de urgencia (el nuevo Reglamento de Ordenamiento y Funciones de INRENARE, es un ejemplo ilustrativo).

En este cuadro de apertura y cambios, tienen lugar las últimas elecciones generales y el acceso de Alejandro Toledo a la Presidencia de la República del Perú, así como la inmediata formación de su gobierno constitucional. Paralelamente, se inicia la estructuración del nuevo Congreso, cuya actividad futura estará dedicada previsiblemente a consolidar legalmente muchos de los cambios apuntados durante el gobierno de transición.

En este contexto, los asuntos referidos a los Pueblos Indígenas del Perú han adquirido mayor visibilidad y perspectiva. Por Decreto Supremo se constituye en febrero del 2001 la Comisión Especial Multisectorial para las Comunidades Nativas y, a continuación, una Mesa de Diálogo y Cooperación con los representantes de las organizaciones de dichas comunidades para formular propuestas sobre los problemas prioritarios. En junio de ese mismo año, se establece la Mesa de Diálogo Permanente para la solución de los problemas de las Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana, que sustituye a la anterior y busca el mantenimiento estable de ese espacio de concertación.

De este proceso de diálogo, surgen iniciativas importantes para los Pueblos Indígenas de la Amazonía: se promulgan los Decretos Supremos de la Reserva Comunal El SIRA, comprendida en los Departamentos de Huánuco, Pasco y Ucayali, de la creación de la Dirección Nacional de Educación Bilingüe en el Ministerio de Educación, y el que aprueba el Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas. También por Decreto Supremo, se encarga a la Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas garantizar el respeto y promoción de los derechos de pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial. Paralelamente, se elaboró el Plan de Acción para los Asuntos Prioritarios de las Comunidades Nativas, (publicado por el Diario Oficial en mayo del 2001)

Con la asunción de su cargo, el nuevo presidente, Alejandro Toledo, adopta la decisión de realizar un acto simbólico de cara a los Pueblos Indígenas, al realizar una segunda ceremonia de asunción en Machu Picchu, donde da a conocer la Declaración de Machu Picchu sobre la Democracia, los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Lucha contra la Pobreza. Dicha declaración, firmada por los presidentes de los países andinos (Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú y Venezuela), se compromete a la promoción y protección de los derechos y libertades fundamentales de los Pueblos Indígenas; impulsando, en ese sentido, la elaboración y aprobación de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en el seno de la OEA, así como la creación de una Mesa de Trabajo sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en el marco institucional de la Comunidad Andina de Naciones, cuya primera reunión se celebrará a la brevedad posible en la ciudad del Cusco.

Es decir, puede reconocerse una dinámica general favorable a la promoción de los derechos de los Pueblos Indígenas, que permite pensar en el impulso de políticas públicas consecuentes y en un proceso de fortalecimiento institucional en esta materia.

3. Situación institucional actual

La institucionalización de la acción pública en torno a los pueblos indígenas está referida hasta la fecha a las entidades que integran el Ministerio de Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano (PROMUDEH). Dicha institucionalización se concreta en dos entidades: la Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas, SETAI, y la Comisión de Asuntos Indígenas (CAI). Ambas entidades tienen el mismo origen jurídico: el Decreto Supremo 012-98-PROMUDEH, que reforma el Reglamento de Organización y Funciones del citado Ministerio (cuya normativa anterior es el Decreto Supremo 01-97-PROMUDEH). Es mediante la Reforma del Reglamento que surge –como capítulo VIII del citado D.S.- la constitución de la Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas y – como Disposición Complementaria- la creación de la Comisión de Asuntos Indígenas.

La SETAI (Art. 48) “es el órgano encargado de promover, coordinar, dirigir, supervisar y evaluar las políticas, planes, programas y proyectos con enfoque de género para el desarrollo de las comunidades campesinas y nativas, respetando su identidad étnica y cultural y sus formas de organización”. En el mismo artículo se dice que “depende del Despacho Viceministerial. Está a cargo de un Secretario Técnico, mantiene relaciones funcionales con los organismos del sector y con otras entidades de la Administración Pública y Privada vinculadas a su competencia”. También en el mismo artículo se establecen las ocho funciones de la SETAI, que van desde “formular y proponer políticas y normas en temas de su competencia”, pasan por “dirigir y coordinar la política nacional en asuntos indígenas” hasta competencias puntuales de ejecución: “diseñar y ejecutar estrategias de información, educación y comunicación en los temas de su competencia”.

A estas funciones originarias se le suman, ya bajo el gobierno de transición, otras adicionales sobre los Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial. En efecto, mediante D.S. 013-2001-PROMUDEH, se encarga a SETAI “velar y garantizar el respeto y promoción de los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en todas las acciones que emprendan (los distintos sectores)”, algo que se concreta en los siguientes términos: “la SETAI elaborará los lineamientos que deben seguir las personas naturales y jurídicas de derecho público y privado que desarrollan actividades hidrocarburíferas, forestales, turísticas o de cualquiera otra índole en los lugares donde se desplacen los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial...” (Art. 2).

Un primer elemento que destaca es la difícil correspondencia entre las altas funciones de la SETAI (“dirigir y coordinar la política nacional de asuntos indígenas”) y su bajo perfil institucional, algo que ha tenido consecuencias tanto operativas como de recursos. En efecto, en el contexto de PROMUDEH, la SETAI no es ni un OPD, los cuales “gozan de autonomía administrativa y presupuestaria en el cumplimiento de sus funciones”, algo que regularmente ha estado acompañado de un caudal de recursos importante, ni

tampoco es un órgano de línea del citado Ministerio, como lo son las tres gerencias: Niñez y Adolescencia, Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano.

Esa difícil correspondencia se agrava con las nuevas funciones otorgadas respecto a los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial, algo que además se solapa con funciones de otros organismos del Estado, especialmente con las del INRENA y Energía y Minas (tal como estos organismos ya han hecho saber).

En relación con su bajo perfil institucional, cabe destacar que la SETAI carece de órganos desconcentrados, que son aquellos que actúan como delegaciones en las diferentes regiones del país; algo que, por lo contrario, suele ser una característica de las OPDs.

Por su parte, la Comisión de Asuntos de Indígenas (CAI) “es el 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”. Esta conformada por: el Viceministro de PROMUDEH, quien la preside y representantes de Relaciones Exteriores, Justicia, Defensa, Educación, Salud, Agricultura, Energía y Minas, Industria, Turismo y Comercio, Presidencia, así como por dos representantes de las comunidades campesinas y dos de las comunidades nativas.

Como puede apreciarse, se trata de un órgano de coordinación funcional que, según la norma, (D.S. 012-98-PROMUDEH) no tiene funciones decisorias o consultivas. Tampoco se establece normativamente su relación con la SETAI, con la cual está relacionada solamente a través de la dependencia mutua del Viceministro del PROMUDEH. Hay que señalar que tampoco está determinado el rango de los miembros de los diferentes sectores, que simplemente se nominan como “representantes”, incluido el caso del Viceministro del PROMUDEH, ya que la norma dice textualmente: “el Viceministro del PROMUDEH o su representante, quien la presidirá”.

Hasta la conclusión del gobierno de transición en Julio del 2001, ha existido coincidencia entre los distintos actores que participan en la gestión pública de los pueblos indígenas, acerca de la debilidad institucional de SETAI y CAI. De hecho, en el propio SETAI se han producido reflexiones acerca de cómo elevar el rango de institucionalización de estos asuntos.

4. Naturaleza de la propuesta en el proceso

En una situación de cambio jurídico e institucional como la del Perú, conviene articular dos aspectos: a) la necesidad de elevar cuanto antes, a corto plazo, el nivel institucional de la acción pública en los asuntos indígenas, mientras se producen los cambios institucionales generales; b) eligiendo una fórmula que facilite la posibilidad de deslizamiento hacia la instancia definitiva que estuviera más acorde, en el medio y largo plazo, con la estructura estable de administración pública que se elija.

Esta estrategia parece especialmente recomendable en un país donde es difícil saber si va a mantenerse en el futuro el actual criterio acerca de los Organismos Públicos Descentralizados y su relación con los Ministerios de línea. O dicho en breve, si la óptica de descentralización será en el futuro más amplia o más estricta. Por otra parte, la estrate-

gia de deslizamiento entre el corto y el largo plazo ya ha sido utilizada en otros países con anterioridad.

En todo caso, es necesario enfatizar que la fórmula institucional a proponer debe tener en consideración este proceso de cambio general, por lo que deberá ser flexible en términos circunstanciales, de acuerdo a las condiciones de oportunidad política que aparezcan en los próximos meses. Eso significará establecer un rango corto de opciones, en el contexto más amplio de opciones que se expone a continuación.

5. Las distintas opciones institucionales

La elección de la fórmula institucional más adecuada debe elegirse dentro del abanico de posibilidades existentes, que, como se sabe, es apreciablemente amplio. Existen ya ideas preliminares que van desde la constitución de un Ministerio de línea, hasta el establecimiento de una OPD sin personalidad jurídica. Ahora bien, entre ambos extremos hay un universo de opciones que es necesario tomar en consideración.

Por ello, a continuación se compone un cuadro amplio de opciones posibles, donde se puntualizan tres aspectos a distinguir: a) el origen legal de la fórmula institucional, es decir, cual sería el cambio jurídico necesario para establecerla; b) las principales ventajas que tendría cada opción, y c) sus principales inconvenientes. En los casos que se considera necesario se indican los ejemplos de instituciones actuales para cada opción.

PRINCIPALES OPCIONES INSTITUCIONALES

OPCION	ORIGEN LEGAL	VENTAJAS	INCONVENIENTES
MINISTERIO	Nueva Ley (de Creación)	- Presencia en el Consejo de Ministros - Alto rango administrativo - Pliego presupuestario propio	- Dificultad política de creación - Inflexibilidad del régimen laboral y económico
CONSEJO RESOLUTIVO INTERSECTORIAL	Nueva Ley y/o Decreto Supremo	-Facilidad de creación - Alto nivel de coordinación intersectorial	-Lentitud operativa del órgano - Operatividad inespecífica.

OPCION	ORIGEN LEGAL	VENTAJAS	INCONVENIENTES
CONSEJO RESOLUTIVO CON OPD	Nueva Ley o reforma de Ley	-Alta articulación decisión/ejecución -Operatividad especializada	-Mejor sinergia con OPD con personería jurídica.
VICEMINISTERIO	Reforma de Ley	-Alto rango administrativo	-Dificultad política de creación (competencia con otros temas) -Inflexibilidad de régimen administrativo -subordinación al Ministerio matriz
INSTITUCIÓN AUTÓNOMA	Nueva Ley	- Alto rango administrativo - Autonomía operativa	-Dificultad política de creación: hasta hoy no existen instituciones autónomas en el Poder Ejecutivo; las existentes se relacionan con el Poder Legislativo (Defensoría del Pueblo, Banco Central de Reserva, etc.)
OPD RANGO PRESIDENCIAL (INAP, INEI)	Nueva Ley	-Alto nivel administrativo -Flexibilidad operativa -Posee pliego presupuestario propio	Dificultad política de creación en términos relativos
OPD CON PERSONERÍA JURÍDICA (INRENA, INPE)	Reforma de Ley	-Nivel administrativo medio -Flexibilidad operativa -Posee pliego presupuestario propio	-Autonomía relativa de grado medio, por ubicarse dentro de un Ministerio de línea
OPD SIN PERSONERÍA JURÍDICA (INABIF, IPD)	Reforma de Ley	-Nivel administrativo medio bajo	-Carecen de la autonomía legal y funcional que otorga la personería jurídica -Carecen de pliego presupuestario propio

6. La fórmula institucional más recomendable

La institucionalización de la acción pública tiene que combinar la responsabilidad del Estado, como responsable efectivo de las políticas públicas, y la participación de los sectores afectados, en este caso los pueblos indígenas del Perú. El equilibrio de esta perspectiva es lo que garantiza una fórmula adecuada.

Existen al respecto dos desequilibrios que es conveniente evitar. Por un lado, la tendencia a una participación sobredimensionada de los sectores afectados, que se traduce en un recorte de las responsabilidades estatales, lo que significa que las administraciones públicas no dan cuenta de su gestión ante los ciudadanos, dado que la institución resultante tiene una responsabilidad compartida. Por el otro lado, una tendencia a la minimización de la participación de los sectores afectados, que desconecta la institución estatal de la dinámica social sobre la que actúa, impidiendo, entre otras cosas, la sinergia entre las acciones gubernamentales y las no gubernamentales.

La fórmula institucional que permite el mencionado equilibrio es muy frecuentemente la combinación de dos instancias:

- a) una entidad deliberante y resolutive, de coordinación intersectorial, con suficiente participación de representantes de los sectores afectados;
- b) un mecanismo gubernamental responsable de las políticas públicas, con competencias gestoras, coordinadoras y ejecutoras en la temática.

Ambas instancias deben estar relacionadas de manera orgánica, pero manteniendo la autonomía funcional de cada una de ellas. Una manera frecuente de lograrlo es que el instrumento gubernamental tenga, entre sus funciones, la de operar como Secretaría Técnica de la instancia deliberante.

En los términos del actual derecho administrativo del Perú, la instancia deliberante podría ser un Consejo Nacional para Pueblos Indígenas, de alto rango político, presidido por el propio Presidente de la República o, en su defecto, por quien ostente la Presidencia del Consejo de Ministros, integrado por los responsables de los ministerios y otras entidades relacionadas con el tema, y por una cantidad de representantes de los pueblos indígenas paritaria o, en todo caso, nunca inferior al 40% del total.

Por su parte, la instancia gubernamental gestora de las acciones públicas podría ser del tipo OPD, tanto de rango presidencial (como el INEI, etc.), como alojada en un ministerio de línea (tendencialmente PROMUDEH), pero siempre con personería jurídica (como el INRENA en el Ministerio de Agricultura). Podría ser un Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI), dado que la denominación de Instituto se usa frecuentemente para indicar autonomía administrativa. Dicho Instituto tendría, entre otras funciones, la de ser secretaria técnica del Consejo Nacional para Pueblos Indígenas.

Es importante subrayar que aquí se recomienda la existencia y combinación de las dos instancias (Consejo deliberante e Instituto) y no la creación de una de ellas, con competencias ampliadas. La razón guarda relación con el planteamiento antes expuesto de que la responsabilidad en último término de impulsar políticas públicas debe quedar en manos de la administración correspondiente, si bien la orientación general de la acción

pública debe ser discutida y coordinada intersectorialmente con los pueblos indígenas del Perú.

La recomendación de que el instrumento gubernamental sea del tipo OPD se hace tomando en consideración la dinámica situación político-institucional del Perú, y, en ese contexto, la acentuación de la necesidad de flexibilidad funcional, pero partiendo del actual derecho administrativo peruano. Como se sabe, la creación de un Ministerio implica un proceso más complejo de creación, tanto en términos políticos como administrativos, pero además, carece de flexibilidad en lo que respecta a su régimen interno, tanto laboral como económico.

Por otra parte, el mayor grado de autonomía que ostentan las instituciones propiamente autónomas del Perú está referido, según la actual estructura del Estado peruano, a entidades que se relacionan con el poder legislativo (Banco Central de Reserva, Comisión Nacional de Zonas Francas, Defensoría del Pueblo, etc.) y no con el poder ejecutivo, que es el encargado de desarrollar las políticas públicas.

Ahora bien, los Organismos Públicos Descentralizados (OPD) pueden tener un lugar diferente de ubicación administrativa, así como un grado distinto de autonomía. Hay OPD relacionados directamente con la Presidencia de la República o la Presidencia del Consejo de Ministros (INAP, INEI, INDECI, etc.) o bien insertos en los Ministerios de línea (INRENA, INADE, etc.). La principal diferencia entre ambos tipos refiere a la línea de articulación con el responsable administrativo, es decir, quien impulsa y ante quien da cuentas la entidad OPD.

Sin embargo, la temática medular está referida a su autonomía y atribuciones. En efecto, lo importante es que el OPD posea:

- personería jurídica de derecho público
- autonomía técnica, administrativa, económica y financiera
- pliego presupuestario propio.
- la posibilidad de optar por el régimen económico y laboral privado.

La personería jurídica le permite realizar contratos, convenios, etc., de forma directa, con otras entidades, las agencias de cooperación externa, por ejemplo. La autonomía técnica, administrativa, económica y financiera, le permite un grado de autonomía funcional suficiente. El pliego presupuestario propio le permite formar parte directamente del presupuesto público y no depender de la reasignación de recursos de entidades superiores (Ministerio, por ejemplo). La posibilidad de optar por el régimen privado en lo económico y laboral, le permite una flexibilidad de estructuras administrativas, salariales, etc., que es esencial a la hora de las contrataciones de personal cualificado o especializado. En suma, una entidad OPD con estas características garantiza su adecuado funcionamiento autónomo.

Un ejemplo de este tipo de OPD es el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), de acuerdo a la norma reciente que le otorga un nuevo Reglamento de Organización y Funciones, según el cual (artículo 2) el INRENA "es un Organismo Público Descentralizado del Ministerio de Agricultura, con personería jurídica de derecho público interno, con autonomía técnica, administrativa, económica y financiera para su

gestión. Constituye Pliego Presupuestal." Además, el INRENA ha optado por el régimen laboral privado (Título V, DS 046-2001-AG).

En la dirección opuesta, un ejemplo lo constituyen las OPD creadas al interior del PROMUDEH. En efecto, como queda explícito en el reglamento de organización y funciones del PROMUDEH "los organismos públicos descentralizados del Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano son dependientes presupuestal y funcionalmente del Ministro" (Artículo 24, DS 001-97-PROMUDEH). Es decir, tanto el INABIF como el IPD, la COOPOP, el PAR o el PRONAA, carecen de los elementos que le otorgan autonomía y flexibilidad operativa. Ciertamente, puede ser que no todos estos organismos necesiten el mismo nivel de autonomía, pero dicha autonomía sí es altamente recomendable en el caso del OPD que gestione las políticas públicas sobre pueblos indígenas en el Perú.

La fórmula institucional propuesta corresponde con la idea de un deslizamiento adecuado entre el corto y el largo plazo. Una OPD con personería jurídica podría alojarse en el PROMUDEH o en otro Ministerio (Presidencia, por ejemplo), mientras se observa cómo evoluciona el cambio del sistema institucional de la Administración Pública. En caso de que en el futuro se optara por constituir entidades propiamente autónomas en el Poder Ejecutivo, ya estaría conformada la institución en términos sustantivos, aunque siempre fuera necesario una reforma legal para obtener un grado de autonomía más estable y acorde con el sistema institucional general que se establezca.

7. La estructura funcional y organizativa de la propuesta institucional

Sobre la base de lo expuesto en torno a la fórmula institucional más recomendable, se describen a continuación los principales aspectos funcionales y organizativos de dicha propuesta, en particular acerca del mecanismo gubernamental encargado de las políticas públicas (OPD con alto nivel de autonomía).

En cuanto a la naturaleza y funciones del Consejo Nacional para los Pueblos Indígenas, las observaciones que siguen son todavía de corto alcance, por cuanto se trata de un organismo de concertación política y de coordinación intersectorial, cuya definición final dependerá de factores sociopolíticos inmediatos. Es conveniente que dicho Consejo tenga siempre un carácter deliberante y que incluya funciones asesoras, supervisoras y resolutorias, pero nunca ejecutoras. Debe asesorar al Presidente y su gobierno, supervisar las políticas generales para pueblos indígenas, y debe adoptar resoluciones vinculantes especialmente en temas de coordinación intersectorial o de acuerdos generales entre Estado y sociedad civil.

Lo decisivo en este Consejo es su composición y su liderazgo. Debe integrar los máximos responsables de las instituciones públicas (Ministerios y otras) que guarden relación directa con los pueblos indígenas (tampoco conviene un Consejo muy numeroso) y una cantidad de representantes indígenas que podría ser paritaria o bien nunca inferior al 40%. Este Consejo debe estar presidido por una alta autoridad del Estado, bien sea el Presidente o quien presida el Consejo de Ministros, porque es indispensable que esta figura, mediante su liderazgo y capacidad de convocatoria, evite la tendencia que sufren los Consejos a tener un funcionamiento lento y discontinuo. Desde luego, ese adecuado

funcionamiento dependerá también de una buena Secretaría Técnica, lo que nos lleva a la organización y funciones de la OPD correspondiente.

A continuación se describen los elementos funcionales y organizativos del Mecanismo Gubernamental encargado de la gestión de las políticas públicas en pueblos indígenas. Los textos que se refieren a tales elementos son fundamentalmente descriptivos, pero pueden servir de referencia cuando más adelante se redacte el correspondiente texto legal.

Naturaleza y jurisdicción del organismo:

El Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI) es un Organismo Público Descentralizado con personería jurídica de derecho público interno, con autonomía técnica, administrativa, económica y financiera para su gestión. Constituye Pliego Presupuestal.

Tiene jurisdicción a nivel nacional, su duración es indefinida y cuenta con órganos desconcentrados en las regiones del territorio nacional que considere necesario para sus fines y de conformidad con sus recursos disponibles.

Objetivo / misión del organismo:

El INPI es el organismo encargado de impulsar, coordinar, gestionar, dirigir y evaluar las políticas, planes, programas y proyectos de naturaleza pública que promuevan el desarrollo de los pueblos indígenas del Perú.

Funciones:

Un organismo como INPI debe de tener competencias y funciones de distinto tipo: coordinadoras, gestoras, directoras y ejecutoras. La cuestión consiste en una composición adecuada de ese conjunto de funciones: no conviene que sea un instituto fundamentalmente ejecutor, pero tampoco conviene eliminar del todo esa competencia, puesto que este tipo de organismos al final siempre tienen un nivel de ejecución indispensable, bien para asuntos muy específicos o para proyectos piloto, etc. Puede afirmarse que el INPI retomaría la mayoría de las funciones que la norma le otorga al SETAI, entre otras razones porque ya vimos que el problema actual de la SETAI es precisamente la contradicción entre altas funciones formales y bajo nivel político administrativo. Así, un primer listado de funciones podría ser:

- a) Formular y proponer políticas y normas en el tema de su competencia;
- b) Dirigir y coordinar la política nacional en pueblos indígenas en concordancia con la Constitución Política del Perú, la legislación nacional y los convenios internacionales vigentes;
- c) Realizar el seguimiento y evaluación de las políticas aprobadas y los acuerdos suscritos por el Perú, formulando recomendaciones técnicas para su mejor aplicación;
- d) Fungir como Secretaría Técnica de las entidades deliberantes sobre pueblos indígenas que puedan crearse en el Estado;
- e) Coordinar las instituciones públicas que tengan actuaciones relacionadas con los asuntos de los pueblos indígenas del Perú;

- f) Coordinar procesos de concertación entre los sectores público y privado para el mayor desarrollo de los pueblos indígenas;
- g) Ejecutar las acciones, programas y proyectos que le corresponda en el marco de la política nacional, en conjunto con todas las instituciones públicas que tengan responsabilidades al respecto.
- h) Impulsar procesos que permitan introducir como factor transversal la característica multicultural de la sociedad peruana en el conjunto de las políticas públicas;
- i) Diseñar y ejecutar estrategias de información, educación y comunicación en los temas de su competencia;
- j) Las demás funciones que le permitan la consecución de sus fines, de conformidad con las disposiciones legales vigentes.

Estructura orgánica

El INPI debe poseer los siguientes elementos de estructura organizativa:

- a) Alta dirección,
- b) Junta directiva o Consejo de Dirección,
- c) Órganos de Control y Asesoramiento,
- d) Órganos de Apoyo Técnico,
- e) Órganos Gestores de Línea,
- f) Órganos Desconcentrados

En cuanto a la alta dirección, se recomienda eludir fórmulas bicéfalas (Presidente y Director), sino establecer una única jefatura apoyada por una subjefatura (llámese Jefatura o Presidencia Ejecutiva o Dirección Ejecutiva, etc.). Está demostrado que una dirección bicéfala no opera positivamente, llegando a producir verdaderos bloqueos operativos en caso de tensión entre los dos jerarcas, siendo conveniente sólo en casos muy específicos, que no es el presente.

La naturaleza de la Junta Directiva o del Consejo Directivo dependerá mucho de la existencia y funciones del Consejo Nacional para Pueblos Indígenas, especialmente en lo que se refiere a la coordinación intersectorial.

Entre los Órganos de Control y Asesoramiento, ha de contarse con:

- a) Una Oficina de Auditoría Interna,
- b) Una Oficina de Planificación,
- c) Una Oficina de Asesoría Jurídica.

Entre los Órganos de Apoyo Técnico, debe existir :

- a) Una Oficina de Administración,
- b) Una Oficina de Cooperación Técnica e Internacional,
- c) Una Oficina de Comunicación.

En cuanto a los Órganos Gestores de Línea, es altamente recomendable establecer aquellos que sean realmente imprescindibles, de conformidad con las funciones generales de

la institución. Ahora bien, debe estar previsto en la normativa que establezca el INPI, la posibilidad de producir cambios en este nivel estructural, que no sean excesivamente sencillos (quedando a la suerte del jerarca de turno), pero tampoco excesivamente complicados para permitir que el propio rodaje de la institución indique la necesidad de los cambios oportunos. Todo parece indicar que la denominación de estos órganos sería, en el caso de una OPD, de Direcciones Generales y no de Gerencias como sucede en los Ministerios. Una primera lista de estas direcciones generales sería:

- a) Dirección General de asuntos relacionados con el territorio, la tierra, la agricultura y los recursos naturales;
- b) Dirección General de asuntos jurídicos y de seguridad;
- c) Dirección General de asuntos culturales y lingüísticos;
- d) Dirección General de asuntos sociales (salud, asistencia social, equidad de género, comunicaciones y transportes, etc.);

Los Órganos Desconcentrados del INPI podrían ser simplemente denominados Unidades Regionales del INPI, que representarían al organismo, por delegación, en aquellas áreas territoriales que se considerara conveniente. Tales unidades son dependientes técnica y funcionalmente de la alta dirección del INPI.

Naturalmente, tanto respecto de los órganos de apoyo técnico y de asesoramiento, como de los órganos gestores de línea (direcciones generales) y, sobre todo, de los órganos desconcentrados del INPI, aquí se hacen recomendaciones indicativas sobre la cantidad y el tipo de órganos que parecen imprescindibles. La formulación definitiva deberá hacerse después de una consulta lo más amplia posible sobre los detalles del Mecanismo, antes de pasar a la redacción de su norma de creación.

ORGANIGRAMA BÁSICO DEL INPI (BORRADOR)

