

Rumbo al **BICENTENARIO**



Febrero 2021



**Comisión Especial Multipartidaria Conmemorativa
del Bicentenario de la Independencia del Perú**

REVISTA DIGITAL



DESAFÍOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA INTERCULTURAL DE CARA AL BICENTENARIO DE LA REPÚBLICA

Marco Antonio Huaco Palomino ¹

¹ Abogado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Magíster en Protección Internacional de los Derechos Humanos por la Universidad de Estrasburgo, Master en Gestión Pública por la EUCIM Business School, Madrid, Magíster en Ciencias Sociales de la Religión por la UNMSM, Diplomado en Políticas Públicas y DDHH por el MERCOSUR, Diplomado en Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Colegio Universitario Henry Dunant, Suiza).



Fuente gráfica: Wikimedia

Este año nuestra República cumplirá 200 años de fundación, mientras que las naciones indígenas sobre cuyos territorios ancestrales fuera fundado nuestro país, y el pueblo africano-configurado luego como afroperuano- traído forzosamente a nuestro continente, cumplirán por su lado más de 500 años de historia de exclusión persistentes de los cuales dos siglos corresponden a nuestro periodo independiente.

Originalmente un territorio plurinacional, multiétnico, plurilingüe e indígena, que luego se constituirá histórico-políticamente como la República del Perú, ella fue asumida tanto durante la Colonia como durante la República como un territorio idealmente compuesto –construido como una “comunidad imaginada”²- por una sola Nación (la española y luego la criolla), una sola lengua (el castellano), una sola religión (la católico-romana), una sola ley (la escrita, del Estado), una sola cultura (la occidental) y una sola autoridad pública (el Estado).

No es que el territorio nacional hubiera sido de características monistas sino que se construyó un imaginario de país “válido” y “legítimo” basado en dicho discurso monista heredado de la Colonia. El Estado republicano proclamó desde sus inicios la oficialidad de la religión Católica como única permitida en su ejercicio público³ y, hasta hace relativamente poco, teníamos un Estado oficialmente confesional⁴; el idioma castellano se asumió durante la mayor parte de la historia republicana como único idioma oficial y vehículo de “civilización” por excelencia (principalmente en las políticas educativas); la ley

³ Estatuto Provisorio de 1821 (dictado por San Martín): “Primera Sección: Artículo 1o.- La Religión Católica, Apostólica, Romana, es la Religión del Estado: El Gobierno reconoce como uno de sus primeros deberes el mantenerla y conservarla por todos los medios que estén al alcance de la prudencia humana. Cualquiera que ataque en público o privadamente sus dogmas y principios, será castigado con severidad a proporción del escándalo que hubiese dado. Artículo 2o.- Los demás que profesen la Religión Cristiana, y disientan en algunos principios de la Religión del Estado, podrán obtener permiso del Gobierno con consulta de su Consejo de Estado, para usar el derecho que les compete, siempre que su conducta no sea trascendental al orden público. Art. 3o.- Nadie podrá ser funcionario público si no profesa la Religión del Estado.”

² Anderson, Benedict. *Imagined communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Verso, 1991.

escrita estatal fue asumida por los juristas y codificadores como auténtico y verdadero “Derecho” mientras que el sistema jurídico consuetudinario indígena fue relegado a la categoría de meros “usos y costumbres” y la cultura occidental trasplantada por la Colonia fue postulada eurocéntricamente como “la” cultura por excelencia que debía guiar y asimilar a las demás, a lo más consideradas como “saberes populares” o subordinados.

Así entonces, el asimilacionismo como doctrina, ha sido la tónica predominante de la posición del Estado ante el pluralismo nacional, étnico, cultural y lingüístico de nuestro país objetivamente existente⁵. Dicho asimilacionismo postuló –y en algunos espacios políticos contemporáneos aún postula– que el proyecto republicano modernizador debía conseguir primero la homogeneidad socio-cultural como condición para el desarrollo nacional y para ello debían instrumentalizarse políticas públicas dirigidas al mundo indígena.

⁴ La Constitución de 1979 estableció en su artículo 86 que “*Dentro de un régimen de independencia y autonomía, el Estado reconoce a la iglesia Católica como elemento importante en la formación histórica, cultural y moral del Perú. Le presta su colaboración. El Estado puede también establecer formas de colaboración con otras confesiones.*” Ello, no obstante que al mismo tiempo se celebrara en 1980 un Concordato con la Santa Sede reescribiendo lo dispuesto en el texto constitucional.

⁵ “...este enfoque suponía que las poblaciones indígenas perderían paulatinamente su carácter tribal, así como muchas de sus características “primitivas”, a medida que se multiplicaran sus contactos con la sociedad moderna. En el peor de los casos, se daba por supuesto que las poblaciones indígenas y tribales desaparecerían pura y simplemente.” Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos de la OIT (Ginebra, 1986). En: Huaco, Marco. Los Trabajos Preparatorios del Convenio 169. Fundación Konrad Adenauer, 2013.

Durante gran parte del siglo XIX y del XX, incluso movimientos intelectuales contestatarios como el indigenismo (“Sociedad Pro Derecho Indígena”, la “Sociedad Amigos de los Indios”) no escaparon de dicha lógica asimilacionista al promover una liberación “del indio” basada en la castellanización de los pueblos originarios.⁶

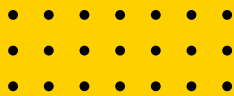
En efecto, las primeras políticas interculturales del Estado peruano se construyen a partir de los debates educativos sobre cómo incorporar a los pueblos indígenas del Ande (no de la Amazonía, no al pueblo afroperuano) al desarrollo nacional mediante su castellanización como vehículo de asimilacionismo cultural. Actualmente, las políticas interculturales de nuestro Estado abarcan otras temáticas y preocupaciones (tales como la salud intercultural, la transversalidad del enfoque intercultural, programas sociales y ambientales interculturales), pero la cuestión del principio de interculturalidad se abre paso en el Perú históricamente a partir de las polémicas educativas sobre “la educación de los indios”⁷.

El paso del asimilacionismo como política oficial republicana a una progresiva incorporación del principio de interculturalidad recibió un impulso significativo y comenzó a experimentar un giro discursivo a fines de la década de los 60 con el gobierno militar del

⁶ Kapsoli, Wilfredo; Kato, Takahiro. *La Asociación Pro Indígena. Una contribución a la etnohistoria peruana*. URP, 2019.

⁷ Trapnell, Lucy; Zavala, Virginia. *Dilemas educativos ante la diversidad*. Siglos XX-XXI. Derrama Magisterial, 2013.

“...la ley escrita estatal fue asumida por los juristas y codificadores como auténtico y verdadero “Derecho” mientras que el sistema jurídico consuetudinario indígena fue relegado a la categoría de meros “usos y costumbres” y la cultura occidental trasplantada por la Colonia fue postulada eurocéntricamente como “la” cultura por excelencia que debía guiar y asimilar a las demás, a lo más consideradas como “saberes populares” o subordinados.”



Fuente gráfica: *Wikimedia*

“El reconocimiento de la plurinacionalidad del país conlleva a que dicha pluralidad sea reconocida en la estructura política constitucional y a la distribución del poder político en nuestro territorio y, lejos de emparentarse con agendas ideológicas extremistas o radicales, constituye la expresión máxima de interculturalidad y del derecho a la participación en asuntos públicos expresados en el ámbito institucional político.”

General Velasco Alvarado⁸ y luego fue paulatinamente reforzado por la aprobación a nivel internacional del Convenio N.º 169 de la Organización Internacional del Trabajo el cual fue incorporado a nuestro sistema jurídico el año 1993 por decisión del denominado Congreso Constituyente Democrático.

Desde allí, las políticas públicas interculturales y la gestión pública intercultural han experimentado un paulatino –pero muy insuficiente– progreso. En la actual Constitución de 1993 se prohíbe la discriminación por origen étnico (artículo 2º inciso 2), el derecho a la identidad cultural individual (artículo 2º inciso 19), el derecho a la participación (artículo 2º inciso 17), el derecho a la educación bi-

lingüe intercultural (artículo 17º), el derecho a la identidad cultural comunal (artículo 89º) y el derecho a la autonomía jurisdiccional (artículo 149º).

De otro lado, aparte de numerosas normas sobre derechos de los pueblos indígenas, de comunidades campesinas y nativas, el Estado ha aprobado una serie de políticas públicas y planes interculturales, destacando entre ellas el D.S.003-2015-MC, Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural, la Resolución Ministerial 143-2015-MC, Pautas para el Diálogo Intercultural, la Resolución Viceministerial 001-2015-VMI-MC, Orientaciones para el Fomento de la Diversidad Cultural, la Resolución Ministerial 162-2016-MC aprobando el Mapa Geoétnico de Presencia Concentrada de la Población Afroperuana, la Ley de Preservación de Lenguas Originarias No.29735 y su reglamento, el D.S. 005-2017-MC, Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad, el D.S. 016-2016-SA, Política Sectorial de Salud Intercultural, la Ley Educación Intercultural Bilingüe (EIB) No.27818, la Política Sectorial de EIB, la Ley contra Actos de Discriminación No.27270, el Plan Nacional de EIB, la Política de Salud Intercultural, la Estrategia

⁸ Trapnell, Lucy; Zavala, Virginia. Ídem, p.35. Velasco fomenta la nuclearización del sistema educativo a partir de la experiencia de los Núcleos Escolares Campesinos. En 1972, el Seminario Nacional de Educación Bilingüe pone las bases de la primera Política de Educación Bilingüe y posteriormente la Ley General de Educación de 1972 (Ley No.19326) reconoce que la educación debe respetar la realidad multilingüe y pluricultural del Perú, considerando a las lenguas indígenas como “medios de comunicación y expresión de cultura” (art.12 de la ley 19326), ya no como vehículo de castellanización: “La castellanización se hará respetando la personalidad cultural de los diversos grupos que conforman la sociedad nacional y utilizando sus lenguas como vehículo de educación” (art.12 de la ley).

Sanitaria Nacional de los Pueblos Indígenas, la Norma Técnica para la Atención del Parto Vertical con Adecuación Intercultural, y varios decretos y resoluciones sobre contacto con PIACI, medicina tradicional y alternativa), la Guía para la Aplicación del Enfoque Intercultural en la Gestión de Servicios Públicos, la Resolución Viceministerial 154-2017-MINEDU, Lineamientos para la Implementación del Enfoque Intercultural en las Universidades Interculturales, etc.

Sin embargo, más allá de las declaraciones discursivas en las que se fundamentan dichas políticas interculturales, en la práctica existen serios desafíos acerca de ellas que nos cuestionan si nuestra República -ya bicentenario- sigue estando lejos de lo esencial del principio intercultural.

Damos algunos ejemplos:

Nuestra Constitución Política aún no reconoce el carácter plurinacional de nuestro país. Si atendemos al concepto clásico de que una “nación” es un conjunto poblacional que tiene una historia común, una lengua propia, posesión territorial originaria, espiritualidad y religión propia, cultura originaria y comparten un proyecto de vida colectivo, entonces los pueblos indígenas u originarios de nuestro país constituyen naciones. El reconocimiento de la plurinacionalidad del país conlleva a que dicha pluralidad sea reconocida en la estructura política constitucional y a la distribución del poder político en nuestro territorio y, lejos de emparentarse con agendas ideológicas extremistas o radicales, constituye la expresión máxima de interculturalidad

y del derecho a la participación en asuntos públicos expresados en el ámbito institucional político.

Nuestra Constitución Política tampoco reconoce la personalidad jurídica de los pueblos indígenas u originarios en cuanto tales, pues ella hace referencia únicamente a las comunidades campesinas y nativas las cuales luego se rigen bajo un marco normativo civilista que no reconoce su existencia como pueblos ancestrales.

Nuestra Constitución Política no hace mención alguna del pueblo afroperuano, al que oficialmente continúa denominando de manera sistemática como “población afroperuana” y no como “pueblo” afroperuano, y a partir de lo cual no le reconoce tampoco la aplicación como sujeto titular de los derechos reconocidos en el Convenio N.º 169 de la OIT.



Fuente gráfica: [Wikimedia](#)

“De cara al Bicentenario de la República, es imprescindible reconocer que, si la gestión pública no es intercultural, no es pública. El cierre de las dramáticas brechas sociales que en nuestro país además tienen carácter étnico, exige una gestión pública que responda a los desafíos del pluralismo cultural, asumiéndolo de forma positiva y en todas sus ricas potencialidades para construir un futuro común como país.”

Nuestro sistema jurídico y político no contempla procedimientos para demarcar y titular los extensos territorios integrales de los pueblos originarios en cuanto tales, más allá del reconocimiento registral de las tierras de las comunidades campesinas o nativas. Al contrario, asume que los territorios no titulados son *terra nullius* y, por ende, públicos.

Hay una prevaleciente concepción de raigambre colonial, por la cual se entiende erróneamente que el principio de interculturalidad y sus políticas públicas tienen como único destinatario a los pueblos indígenas u originarios. Las antiguas metrópolis coloniales creaban un régimen jurídico especial aplicable a sus territorios colonizados caracterizados por la diversidad cultural, así como hoy se cree que la interculturalidad es una política exclusivamente aplicable en territorios o regiones con predominancia indígena.

Dicha generalizada creencia y práctica, sin embargo, ajena al discurso formal de la normatividad y las políticas interculturales peruanas que reconocen a la interculturalidad como una vía de doble sentido, desconoce varios hechos importantes. Primero, que el principio intercultural es necesariamente pertinente y aplicable en todo el territorio nacional y a todos los residentes sin distinción; segundo, que el principio intercultural también tiene al pueblo afroperuano como otro importante “grupo de especial protección” merecedor de políticas interculturales especiales y particulares y no solo a los pueblos indígenas; y tercero, que existen otras comunidades étnico-culturales de origen extranjero con derecho a políticas interculturales.



De otro lado, nuestras políticas interculturales e institucionalidad pública continúan invisibilizando al pueblo afroperuano de manera evidente. Comparando la normatividad existente para abordar los diferentes aspectos de la situación indígena con aquella relativa a derechos afroperuanos, observaremos que la primera es copiosa y la segunda muy precaria, que la primera tiene carácter específico y la segunda es invisibilizada en normas y políticas al incluirse dentro de otras temáticas, y que los asuntos afroperuanos no son objeto de institucionalidad orgánica del Estado especialmente designada para ello.

A tal punto llega ello, que el único Plan estratégico que existía para operativizar los derechos afroperuanos, el Plan Nacional para el Desarrollo de la Población Afroperuana, fue dejado sin efecto en el año 2019 con el propósito de integrarlo dentro de la Política Nacional de Transversalización del Enfoque Intercultural, perdiendo con ello toda visibilidad o particularidad específica.

Lo señalado, se enmarca además en un cuadro generalizado de insuficiente implementación des-



Fuente gráfica: *Wikimedia*

centralizada del enfoque intercultural a nivel nacional. Gobiernos regionales, municipales y sectores del Poder Ejecutivo persisten en atribuir al ente rector de las políticas interculturales la competencia exclusiva y excluyente de aplicar la interculturalidad en la gestión pública, dejando sin respaldo institucional al Ministerio de Cultura para implementar dicho enfoque en sus territorios.

En la misma línea de ausencia de implementación, se constata una desarticulación entre las políticas nacionales interculturales entre sí, a nivel sectorial y multisectorial, defecto que, por cierto, comparten la mayoría de políticas públicas a nivel nacional.

Finalmente, el bilingüismo es otro aspecto esencial de las políticas interculturales que no han sido fehacientemente aplicadas en la gestión pública nacional y sub nacional, a pesar de las normas, políticas, planes e instrumentos ya aprobados para permitir su desarrollo.

De cara al Bicentenario de la República, es imprescindible reconocer que, si la gestión pública no es intercultural, no es pública. El cierre de las dramáticas

brechas sociales que en nuestro país además tienen carácter étnico, exige una gestión pública que responda a los desafíos del pluralismo cultural, asumiéndolo de forma positiva y en todas sus ricas potencialidades para construir un futuro común como país. El carácter “público” de la gestión de los asuntos de Estado y de Gobierno exige cerrar esas brechas reconociendo que lo público en el Perú, no es homogéneo sino muy diverso.

Mirando al futuro, quizás debamos reflexionar más profundamente si una aplicación más profunda de la interculturalidad implique el relativizar la concepción estadocéntrica de la interculturalidad, por la cual se concibe que ella solo puede realizarse en el marco de normas y políticas estatales y no en estructuras de autogobierno indígena descentralizadas y articuladas, en total respeto del carácter unitario de nuestro Estado, y si la gobernabilidad y el proyecto de República común que buscamos construir a futuro no implicarán profundizar el pluralismo y la libre determinación de los pueblos en diferentes dimensiones de la vida pública. ■

