

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE DERECHO



DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA MINORÍAS LINGÜÍSTICAS: APORTES DESDE EL DERECHO

Tesis para optar por el Título de Abogado que presenta el Bachiller

YURI WILSON MONTESINOS ALVAREZ

Nombre del Asesor:

MAGNO ABRAHAM GARCÍA CHÁVARRI

LIMA, SETIEMBRE DE 2012

“Mientras Beltrán trataba de escribir y producir material de lectura aymara y quechua, cuidando realizar lo más bello posible, otro sacerdote de nombre José Genaro Soliz, discrepaba con Beltrán; decía Soliz firmemente: ‘Mi objeto es hacer que estos olviden paulatinamente el aymara, idioma bárbaro, y en el cual es imposible hacer ningún progreso religioso, intelectual o científico y me persuado alcanzarlo, invadiendo poco a poco con palabras castellanas, hasta que el tiempo se encargue de cambiarlo todo’.”

Félix Layme. *“La lengua aymara: una visión diferente de concebir las cosas”.*

“El otro principio fue el de considerar siempre el Perú como una fuente infinita para la creación. Perfeccionar los medios de entender este país infinito mediante el conocimiento de todo cuanto se descubre en otros mundos. No, no hay país más diverso, más múltiple en variedad terrena y humana; todos los grados de calor y color; de amor y odio; de urdimbres y sutilezas; de símbolos, utilizados e inspiradores (...). Imitar desde aquí a alguien resulta algo escandaloso”.

José María Arguedas. *“Yo no soy un aculturado”.*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	10
I. EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	18
1.1. Nociones relevantes	
1.1.1. Políticas Públicas	
1.1.2. Proceso de diseño de políticas públicas	
1.1.2.1. Formulación	
1.1.2.2. Emprendimiento	
1.1.2.3. Evaluación	
1.1.2.4. Medidas correctivas	
1.1.3. Interculturalidad	
1.1.4. Multilingüismo	
1.2. Elementos para el diseño de políticas públicas para minorías lingüísticas	
1.2.1. Elementos demográficos	
1.2.2. Elementos sociales	
1.2.3. Elementos culturales	
1.2.4. Elementos lingüísticos	
1.3. La experiencia comparada	
1.4. La experiencia nacional: ámbitos de competencia	

1.4.1. Políticas a nivel de Congreso

1.4.2. Políticas a nivel de Gobierno

1.4.3. Políticas a nivel de Poder Judicial

II. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DE LAS MINORÍAS LINGÜÍSTICAS.....83

2.1. El contenido del derecho de acceso a la información pública

2.1.1. Alcances

2.1.2. Dimensión subjetiva

2.1.3. Dimensión objetiva

2.2. Desarrollo normativo y jurisprudencial

2.2.1. Tratamiento normativo

2.2.1.1. Regulación en normas internacionales

2.2.1.2. Regulación en normas nacionales

2.2.2. Jurisprudencia

2.3. Las herramientas actuales para el acceso a la información pública

2.3.1. El proceso constitucional de hábeas data

2.3.2. Las leyes de acceso a la información pública

2.3.3. Normas sectoriales para el acceso a la información pública

- 2.4. Ámbitos de aplicación del derecho de acceso a la información pública por parte del Estado peruano
 - 2.4.1. Ámbito general
 - 2.4.2. Ámbitos específicos: El caso del acceso a información pública por parte de las minorías lingüísticas
 - 2.4.2.1. Situaciones de desventaja
 - 2.4.2.2. Necesidad de conexión con el derecho al uso del propio idioma
- III. EL DERECHO AL USO DEL PROPIO IDIOMA.....147**
- 3.1. Alcances
- 3.2. Desarrollo normativo y carácter relacional
 - 3.2.1. Desarrollo constitucional
 - 3.2.2. Desarrollo legislativo y normativa sectorial
 - 3.2.3. Vinculación con otros derechos constitucionales
 - 3.2.3.1. Relación con el derecho a la igualdad
 - 3.2.3.2. Relación con el derecho al libre desarrollo de la persona
 - 3.2.3.3. Relación con el derecho a la identidad étnica y cultural
- 3.3. Los alcances del derecho al uso del propio idioma
 - 3.3.1. En el ámbito personal
 - 3.3.2. En el ámbito comunitario

- 3.3.3. En el ámbito nacional
- 3.4. Desarrollo de políticas vinculadas al derecho al uso del propio idioma en el Perú:
estado de la cuestión
 - 3.4.1. Educación intercultural bilingüe
 - 3.4.2. Servicios de salud
 - 3.4.3. Acceso a la justicia
 - 3.4.4. Información a consumidores
- 3.5. ¿Por qué deben acceder a la información pública las minorías lingüísticas?

**IV. POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA
MINORÍAS LINGÜÍSTICAS: APORTES DESDE EL
DERECHO.....191**

- 4.1. Propuesta general: redimensión del derecho de acceso a la información pública
 - 4.1.1. Delimitación de competencias y exigibilidad de las políticas de acceso a la
información pública de minorías lingüísticas
 - 4.1.1.1. Principales obligaciones del Congreso
 - 4.1.1.2. Principales obligaciones del Gobierno
 - 4.1.1.3. Principales obligaciones del Poder Judicial
 - 4.1.2. Reformas en el sistema de transparencia
 - 4.1.2.1. Reformas a la Ley de Transparencia
 - 4.1.2.2. Incorporación de nuevos mecanismos de transparencia

- 4.1.3. La necesidad del desarrollo del contenido del derecho de acceso a la información pública
 - 4.1.3.1. El rol del Tribunal Constitucional
 - 4.1.3.2. El rol de los funcionarios públicos y los operadores jurídicos
- 4.2. Propuestas específicas
 - 4.2.1. Políticas vinculadas a la salud
 - 4.2.1.1. Limitaciones de la Ley General de Salud
 - 4.2.1.2. Reformas a la Ley General de Salud
 - 4.2.1.3. La exigibilidad de que el Ministerio de Salud entregue información a las minorías lingüísticas
 - 4.2.2. Políticas vinculadas a acceso a la justicia
 - 4.2.2.1. Limitaciones del actual sistema de acceso a la justicia y de la entrega de información a los hablantes de lenguas originarias
 - 4.2.2.2. Reformas al sistema de acceso a la justicia
 - 4.2.2.3. La exigibilidad de que las entidades del sistema de justicia entreguen información a las minorías lingüísticas
 - 4.2.3. Políticas vinculadas a la protección de los derechos de los consumidores
 - 4.2.3.1. Limitaciones del actual sistema de entrega de información sobre derechos de consumidores
 - 4.2.3.2. Reformas en la entrega de información a los consumidores

4.2.3.3. La exigibilidad de difusión de derechos de consumidores a las minorías lingüísticas

4.3. Implicancias de la implementación de políticas de acceso a la información pública para minorías lingüísticas

V. **CONCLUSIONES**.....273

VI. **RECOMENDACIONES**.....275

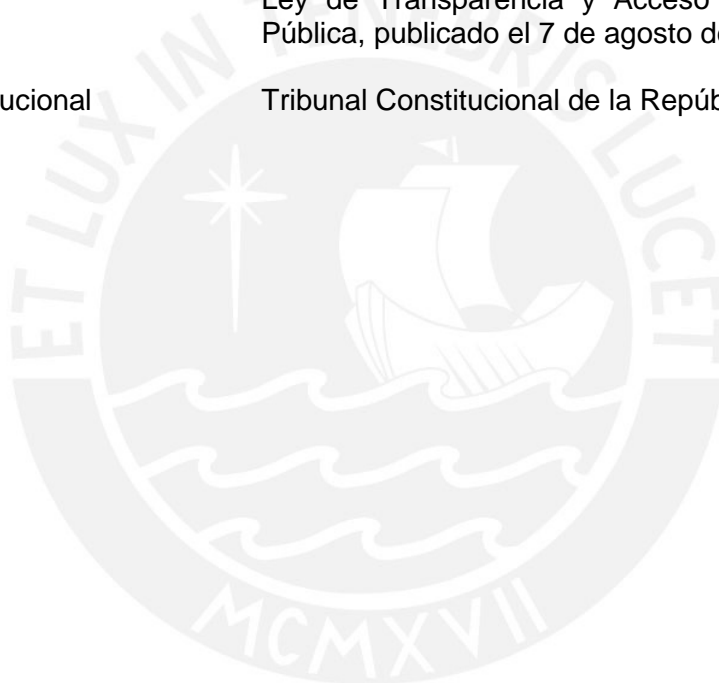
VII. **BIBLIOGRAFÍA**.....278



LISTA DE PRINCIPALES NORMAS Y ABREVIATURAS

Código Civil	Decreto Legislativo 295, Código Civil, publicado el 25 de julio de 1984.
Código de Protección y Defensa del Consumidor	Ley 28571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, publicada el 02 de setiembre de 2010.
Código Procesal Civil	Resolución Ministerial 10-93-JUS, Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil, publicada el 23 de abril de 1993.
Código Procesal Constitucional	Ley 28237, Código Procesal Constitucional, publicada el 31 de mayo de 2004.
Constitución de 1979	Constitución Política del Perú de 1979, publicada el 13 de julio de 1979.
Constitución de 1993	Constitución Política del Perú de 1993, publicada el 30 de diciembre de 1993.
Convención Americana sobre Derechos Humanos	OEA: Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969 y ratificada en el Perú mediante Decreto Ley 22231, publicada el 12 de julio de 1978.
Declaración Universal de Derechos Humanos	ONU: Declaración Universal de Derechos Humanos adoptada y proclamada en París por la Asamblea General en resolución 217 A (III), de fecha 10 de diciembre de 1948 y ratificada en Perú mediante Resolución Legislativa 13282, publicada el 15 de diciembre de 1959.
Ley del Derecho a la Consulta Previa	Ley 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), publicada el 7 de setiembre de 2011.
Ley de Lenguas Originarias	Ley 29735, Ley que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú, publicada el 05 de julio de 2011.
Ley del Procedimiento Administrativo General	Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada el 11 de abril de 2001.
Ley de Protección de Datos Personales	Ley 29733, Ley de Protección de Datos Personales, publicada el 03 de julio de 2011.

Ley General de Salud	Ley 26842, Ley General de Salud, publicada el 20 de julio de 1997.
Ley de Transparencia	D.S. 043-2003-PCM, Aprueba Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicado el 24 de abril de 2003.
Reglamento de la Ley del Derecho a la Consulta Previa	D.S. 001-2012.MC, Reglamento de la Ley 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), publicado el 03 de abril de 2012.
Reglamento de la Ley de Transparencia	D.S. 072-2003-PCM, Aprueba el Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicado el 7 de agosto de 2003.
Tribunal Constitucional	Tribunal Constitucional de la República de Perú



INTRODUCCIÓN

“Mi abuelo solía decir –y yo le creía- que las palabras en quechua lo transportaban a agradables sensaciones de la infancia”.

Mario Bellatin. *“Lecciones para una liebre muerta”.*

En 1970, el economista estadounidense George Akerlof publicó uno de sus artículos más famosos relacionados con la teoría de la información.¹ En aquel trabajo Akerlof desarrolló cómo operaba en la realidad un concepto hasta entonces relativamente nuevo: la asimetría informativa. El artículo se concentra en el análisis de la asimetría informativa en el mercado de autos usados, los denominados “lemons” (“cachorros”) en jerga de los Estados Unidos.

La curiosidad de Akerlof lo llevó a estudiar qué llevaba a los vendedores de estos bienes a ocultar información sobre las características de los vehículos. La conclusión del trabajo fue que ocultar información a los compradores permitía vender los autos a precios más altos. Si bien el artículo se centró en este caso bastante concreto, en los años posteriores el método y planteamientos de Akerlof se hicieron extensivos a otros campos de estudio.

En efecto, durante las décadas siguientes se hilvanó una importante literatura económica sobre cómo operaba la asimetría informativa en ámbitos sumamente distintos. Encontramos varios estudios sobre ella en las Bolsas de Valores, las relaciones laborales, los contratos paritarios, los contratos masivos, la protección de

¹ AKERLOF, George. “The Market for “lemons”: Quality Uncertainty and The Market Mechanism”. The Quarterly Journal of Economics. Vol 84. No. 3, Agosto, 1970.

los derechos de los consumidores, en industrias como la farmacéutica y un largo etcétera.²

El común denominador de los trabajos que se concentran en la asimetría informativa yace en comprender que la información tiene un valor sumamente importante para las personas, a tal punto que resulta determinante para la toma de sus decisiones. Así, por ejemplo, la información sobre las características de un bien (cosas tan elementales como color, forma, antigüedad, etc.) resultan fundamentales para cuantificar el valor que este bien tendrá para una persona.

En buena cuenta, a lo que ayudó el trabajo de Akerlof, quien años después ganaría el premio Nobel por sus aportes a la economía, fue a darle una nueva perspectiva a algo que parecía muy simple: los agentes (y tómesese por este concepto tanto a personas naturales como a organizaciones), en la medida que tengan información que otros desconozcan le sacarán provecho. Esta afirmación tiene una fuerza inusitada en el mundo en que vivimos, donde la información tiende a especializarse y, pese a que existen mayores canales para su distribución, todavía buena parte de ella se concentra en grupos pequeños de la población.

² Una visión panorámica sobre los aportes de Akerlof y otros economistas al estudio de la asimetría informativa se puede encontrar en: LOFGREN, Karl-Gustaf; PERSSON, Torsten y Jorgen WEIBULL. "Markets with Asymmetric Information: The Contributions of George Akerlof, Michael Spence and Joseph Stiglitz". De igual modo, algunos estudios interesantes sobre la asimetría informativa en ámbitos específicos son: (i) para el mercado de seguros: CHIAPPORI, Pierre-André; JULLIEN, Bruno; SALANIÉ, Bernard y Francois SALANIÉ. "Asymmetric information in insurance: general testable implications"; (ii) para el caso de relaciones laborales: KAHN, Lisa. "Asymmetric Information between Employers"; (iii) para el caso de relaciones familiares: FRIEDBERG, Leora y Steven STERN. "Marriage, Divorce, and Asymmetric Information". Los trabajos hasta aquí mencionados se encuentran disponibles en el portal <http://www.jstor.org>, fecha de visita: 03 de setiembre de 2012. De otra parte, en nuestro medio también hay trabajos que abordan el tema: BULLARD, Alfredo. "La asimetría de la información en la contratación. A propósito del dolo omisivo". En: Derecho y Economía. Lima: Palestra, 2003.

¿Cómo se relaciona lo mencionado hasta aquí con las minorías lingüísticas y sus derechos? El propósito de este trabajo es plantear que de una forma bastante simple.

El Perú, como pocas veces en su historia, vive en la actualidad una época de crecimiento económico sostenido. Ello ha propiciado que se tengan mayores recursos que se puedan invertir para alcanzar la tan ansiada inclusión social de los grupos menos favorecidos del país. Precisamente, medidas como garantizar el acceso de estas personas a servicios públicos elementales o crear programas de corte más asistencialista buscarían contribuir con este propósito. Sin embargo, un aspecto olvidado dentro de este proceso ha sido y es trabajar complementariamente en el reconocimiento de la diversidad cultural existente en el país.

Efectivamente, salvo la utilización a veces maniquea de elementos propios de nuestros grupos culturales minoritarios (de los cuales se suele tomar elementos folclóricos), no existen aún políticas serias para materializar los derechos fundamentales de grupos como las comunidades originarias del país. Específicamente, dentro de los sectores que no encuentran reconocidos plenamente sus derechos encontramos a las denominadas minorías lingüísticas. Es decir, los grupos humanos que dentro de nuestro país tienen una lengua materna distinta al español (una lengua originaria)³ y que históricamente se han visto privados de utilizarla más allá del ámbito personal.

³ A lo largo de este trabajo utilizaremos el término minorías lingüísticas para referirnos a los hablantes de lenguas originarias, esto es, lenguas distintas al castellano habladas por los

En este contexto, este trabajo parte de la premisa de que el acceso y entrega de información pública es fundamental para el desarrollo de las minorías lingüísticas existente en el país, tanto a nivel individual como colectivo, siendo necesario crear herramientas para que esta pueda estar a su disposición y alcance. Como se ha mencionado, la información tiene un “valor” sumamente importante para las personas y para la sociedad en su conjunto, pues la tenencia o ausencia de información influye en la forma en que se toman decisiones.

Existen, no obstante, diferencias relevantes entre la información que es de carácter privado y la que es de carácter público, las cuales desarrollaremos con mayor detenimiento en este trabajo. De forma general, tómesese en cuenta que en el caso de la información de carácter privado nos encontramos ante información de propiedad de los particulares. En consecuencia, se trata de información que tiene las características de cualquier bien privado, esto significa, ser absoluta, perpetua, excluyente e inviolable. Piénsese, por ejemplo, en la información relativa a secretos empresariales, respecto de la cual resulta esencial para una compañía garantizar su reserva y evitar su difusión.

De otra parte, en el caso de la información de carácter público nos encontramos ante información cuya obtención, de una u otra manera, ha resultado financiada con dinero del tesoro público y cuya titularidad le corresponde a los ciudadanos en su conjunto. Es decir, los ciudadanos gozan de una suerte de copropiedad respecto de este tipo de información. Por tanto, se trata de información cuyo acceso debe estar

integrantes de las comunidades originarias del país (comunidades indígenas de la sierra, comunidades indígenas amazónicas, etc.). De igual modo, para designar a los hablantes de estas lenguas colectivamente utilizaremos, en algunas oportunidades, los términos organizaciones originarias o pueblos originarios.

garantizado a cada uno de los ciudadanos, quienes podrán valerse de su contenido para tomar sus decisiones.

Tomando en cuenta lo señalado, nuestra hipótesis es que no solo es deseable sino que resulta exigible que las minorías lingüísticas accedan de forma adecuada a la información de carácter público. Este objetivo podrá lograrse a través del desarrollo de políticas públicas que incorporen un enfoque intercultural en su diseño y donde el derecho puede brindar algunas (modestas) contribuciones.

Planteamos, además, que la contribución del derecho partirá por interpretar el contenido del derecho fundamental de acceso a la información pública de forma coherente con el derecho al uso del propio idioma de los hablantes de lenguas originarias. Esto permitirá que las minorías lingüísticas de nuestro país no queden excluidas de acceder de forma adecuada a la información de carácter público. Se advertirá, asimismo, que esta propuesta implica atenuar uno de los límites del derecho de acceso a la información pública, como es la imposibilidad de solicitar la creación o producción de información a las dependencias públicas.

Con la finalidad de responder a la tesis planteada, este trabajo se ha estructurado en cuatro capítulos, siendo los tres primeros la base conceptual que debiera sustentar las propuestas planteadas en el capítulo cuarto. En este sentido, el trabajo tiene la siguiente delimitación:

Capítulo I: El diseño de políticas públicas

En el primer capítulo se desarrolla una introducción a la noción y los alcances de las políticas públicas. El objetivo es exponer aquellos elementos que consideramos

relevantes para el proceso de diseño de las políticas públicas. Así, se definen los aspectos que deben estar inmersos en este tipo de políticas para luego enfocarse en aspectos más concretos, tales como el tipo de hablantes a los cuales estas políticas se encuentran dirigidas.⁴

El capítulo también expone la necesidad de que el diseño de políticas públicas en nuestro país tenga un enfoque intercultural. En este contexto, se hace un repaso de algunos conceptos claves para dejar en claro la noción de cultura e interculturalidad que acogemos. Las secciones siguientes del capítulo están abocadas a describir las competencias de distintas dependencias del Estado en la construcción de las políticas públicas, haciendo particular énfasis en cuál es el sustento constitucional que obliga a cada una de ellas.

Capítulo II: El derecho de acceso a la información pública de las minorías lingüísticas

El segundo capítulo se concentra en el estudio del derecho de acceso a la información pública, buscando delimitar sus alcances y deteniéndonos de forma particular en la legislación que sirve de base para el desarrollo de las políticas del sistema de transparencia y gestión de información pública.

Si bien este segundo capítulo no pretende hacer un análisis *in extenso* de todos los elementos comprendidos en el derecho de acceso a la información pública, sí busca dejar suficientemente clara la noción que utilizaremos de este derecho. De igual modo, en este capítulo se identifican algunas prácticas que limitan el acceso a

⁴ Siguiendo a Michael Richards y Julia Richards distinguiremos entre hablantes de lenguas territoriales, hablantes de lenguas comunitarias y hablantes de lenguas en extinción. RICHARDS, Michael y Julia RICHARDS. "Diversidad Lingüística, Interculturalidad y Democracia". En: Biblioteca Virtual de la Red Internacional de Estudios Interculturales (RIDEI). www.pucp.edu.pe/ridei/biblioteca-virtual, fecha de visita: 09 de junio de 2011. pp. 5 y ss.

la información pública para los hablantes de lenguas originarias. Entre estas prácticas, se encontrarán situaciones como la predominancia del uso de mecanismos escritos, el uso exclusivo del castellano, la ausencia de funcionarios públicos que hablen lenguas originarias, entre otros.

Capítulo III: El derecho al uso del propio idioma

El tercer capítulo está dedicado al desarrollo del derecho al uso del propio idioma. Nos interesa al inicio de este capítulo hacer un breve repaso de algunas experiencias históricas significativas vinculadas al uso de lenguas originarias en nuestro país. Esto nos sirve de base, además, para entender por qué el derecho ha privilegiado un enfoque asimilacionista al momento en que ha intentado desarrollar el contenido de este derecho.

El capítulo tercero recoge, igualmente, la vinculación que presenta el derecho al uso del propio idioma con otros derechos fundamentales. En tal sentido, se describe su vinculación con derechos como el derecho a la identidad o al libre desarrollo de la persona, buscando con ello dejar constancia del marcado carácter relacional de este derecho. La parte final del capítulo busca realizar una breve descripción de cómo este derecho se ha venido desarrollando en ámbitos como educación, salud, acceso a la justicia y derechos de los consumidores.

Capítulo IV: Políticas públicas sobre acceso a la información pública para minorías lingüísticas: aportes desde el derecho

El cuarto capítulo está dedicado a proponer los elementos que desde el derecho podrían contribuir en el diseño de políticas de acceso a la información pública para las minorías lingüísticas. Básicamente se desarrollan dos tipos de propuestas, unas de alcance general y otras de alcance específico. En el caso de las propuestas

generales, se busca hacer énfasis en la necesidad de redimensionar el alcance del derecho de acceso a la información pública, así como plantear reformas necesarias en el sistema marco de transparencia y el papel de los funcionarios públicos y los operadores jurídicos.

En el caso de las propuestas específicas, el capítulo se concentra en propuestas en los sectores de salud, el acceso a la justicia y los derechos de los consumidores. En cada ámbito se describe cómo la normativa que regula estos sectores presenta limitaciones elementales para el acceso a información para los grupos lingüísticos minoritarios. Seguidamente, se plantea cuáles serían algunas reformas iniciales a efectos de hacer viable las políticas de acceso a información pública que se proponen a lo largo del trabajo.

Finalmente, es importante mencionar que tanto para el caso de las propuestas generales como para las específicas, consideramos imprescindible interpretar el derecho de acceso a la información pública conjuntamente con los alcances del derecho al uso del propio idioma. Precisamente sobre la base de esta premisa es que sustentamos nuestra propuesta de redimensionamiento del contenido del derecho fundamental de acceso a la información pública.

CAPÍTULO I

EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Guillermina tiene sesenta y cinco años y la mayor parte de su vida la ha vivido en el campo; para ser exactos en el distrito de Corca. Sin embargo, ella reside desde hace algunos años en la ciudad de Cusco con una de sus hijas. Un día, apremiada por los gastos, Guillermina decide vender uno de sus terrenos. Luego de algún tiempo, encuentra a un comprador interesado, quien la busca y le comenta que para cumplir con las formas de ley deben ir a una Notaria para hacer el documento de transferencia del terreno. Guillermina va a la Notaria; donde le explican con cierta dificultad que efectivamente hay que hacer una escritura pública y le piden el autoevaluó del terreno y otros documentos que deben ser entregados por la municipalidad. Guillermina no tiene los documentos y viaja a Corca para obtenerlos.

Corca se ubica apenas a una hora de la ciudad, pero pese a ello es el distrito más pobre de los ocho que tiene Cusco. La municipalidad, sin embargo, cuenta con un edificio construido recientemente, de tres pisos y de estructuras de concreto. La gente que trabaja allí son en su mayoría profesionales jóvenes provenientes de Cusco. Guillermina se acerca a uno de ellos para que le ayude con la información que le ha pedido la Notaria.

El funcionario que la atiende habla muy poco el quechua, que es el único idioma que habla Guillermina y busca en la plaza del pueblo a alguien que le ayude a comprender qué es lo que exactamente quiere esta mujer. Luego de varios minutos y algunas traducciones, le dan a Guillermina unas hojas impresas y selladas y le dicen que pague en caja una deuda pendiente que tiene. Ella no entiende que

significan esos recuadros, frases pequeñas y números, solo sabe que esos papeles y pagar lo que le solicitan servirá para vender su terreno.

En la Notaría utilizan un contrato modelo, el cual completan insertando la información que Guillermina ha traído. El documento final le es entregado para que lo firme. El Notario y su asistente no le preguntan si sabe lo que está firmando y si entiende el contenido del documento. La compraventa se firma, el dinero se entrega y todo parece funcionar bien.

La historia de Guillermina es una de tantas historias de personas que hablan lenguas distintas al castellano en nuestro país y frente a las cuales el Estado ha permanecido pasivo por demasiado tiempo. No es exagerado sostener que el Estado peruano no ha diseñado políticas orientadas a los grupos lingüísticos minoritarios del país. Como el Notario que simplemente cumple una labor mediocre al atender los requerimientos de Guillermina, el Estado se ha conformado con tener una actitud displicente frente a estos ciudadanos. Esto no es excepcional si tomamos en cuenta que cuando hablamos de grupos lingüísticos minoritarios, en el caso peruano, hablamos también de grupos económica y socialmente excluidos.⁵

Por ello, no es extraño que no sean solo notarias o municipalidades quienes, quizás sin proponérselo, hacen que los grupos lingüísticos minoritarios vean limitados el ejercicio de sus derechos. Lo son también el Ministerio de Salud, el Poder Judicial y, en general, las distintas dependencias del Estado donde estas personas

⁵ Esto se hizo evidente con mayor fuerza en situaciones de violencia que se vivieron en el país, donde la Comisión de la Verdad y la Reconciliación concluyó que: “6. *La CVR ha podido apreciar que, conjuntamente con las brechas socioeconómicas, el proceso de violencia puso de manifiesto la gravedad de las desigualdades de índole étnico-cultural que aún prevalecen en el país. Del análisis de los testimonios recibidos resulta que el 75 por ciento de las víctimas fatales del conflicto armado interno tenían el quechua u otras lenguas nativas como idioma materno (...)*”. Ver: COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN. “Conclusiones Generales del Informe de la CVR”. Disponible en: <http://www.cverdad.org.pe/ifinal/conclusiones.php>, fecha de visita: 13 de junio de 2011.

encontrarán como instrumentos arcanos a formularios y datos colgados en las paredes, los cuales en teoría deberían contribuir a fortalecer sus derechos o, en general, a permitirles tener una mejor calidad de vida.

En este escenario, entre las muchas limitaciones que personas como Guillermina encuentran en su vida diaria tenemos a la forma y alcances en los cuales las entidades públicas les entregan información. En este trabajo planteamos que las políticas públicas pueden ser uno de los mecanismos a utilizarse para revertir esta situación. Debido a ello, se hace necesaria una introducción a algunos de los elementos relacionados con el estudio de las políticas públicas y la perspectiva con la cual los enfocamos.

1.1. Nociones relevantes

El término políticas públicas ha adquirido una marcada cotidianidad en los últimos años. Las campañas electorales y la fuerza mediática que los actores políticos detentan ha ayudado decididamente a ello. Así, es usual escuchar a integrantes de partidos políticos, asesores gubernamentales o periodistas comentar qué tipo de políticas públicas requiere el país en sectores como educación, vivienda o salud. Los medios de comunicación, por su parte, llevan a la palestra, a veces con bastante simplismo, debates sobre si determinada política pública viene cumpliendo o no con sus objetivos.

Este contexto, en general, ha favorecido que se cuente con estudios cada vez más especializados sobre las políticas públicas, así como la adopción de enfoques interdisciplinarios en su diseño, incorporando –entre otras- herramientas de la

economía, la administración o el derecho.⁶ Lo señalado permite apreciar que si bien la labor de un Estado no se limita a la elaboración e implementación de políticas públicas, es indudable que ellas tienen un rol esencial en la materialización de los objetivos estatales.

No obstante el papel central de las políticas públicas, en el caso específico de nuestro país, existen muchos sectores donde no se han planteado políticas públicas idóneas para satisfacer las necesidades y demandas sociales existentes.⁷ Precisamente uno de estos ámbitos es la atención de las demandas sociales de los grupos lingüísticamente minoritarios. Pese a que los hablantes de lenguas originarias han sido beneficiarios de algunas políticas en sectores como educación o salud,⁸ se aprecia que el diseño e implementación de políticas públicas para estos grupos no ha tenido un desarrollo suficiente.

Lo mencionado no desmerece el hecho de que en los últimos años se hayan logrado algunos positivos avances en sectores puntuales. En particular, es de destacar los progresos en algunos programas de educación intercultural bilingüe. Estos programas venían siendo implementados desde hacía varias décadas en el Perú de forma intermitente⁹ y con poco éxito.¹⁰ Sin embargo, en los años recientes

⁶ Por ejemplo, enfoques desde una perspectiva multidisciplinaria en nuestro medio se pueden encontrar en trabajos como: TRELLES, Carlos. "Razones burocráticas ¿cómo hacer eficiente al servidor público peruano?". Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, 2009; ORTIZ DE ZEVALLOS, Gabriel (editor). "Implementación de políticas públicas en el Perú". Lima: Apoyo, 1995.

⁷ Si un problema es identificado por un grupo de actores sociales y se requiere una acción del Estado para resolverlo, nos encontramos ante una "demanda social". Si es la propia administración quien reconoce el problema, nos encontramos ante una "necesidad social". En: ALVAREZ, José. "La elaboración, análisis, formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas". Ciudad de Panamá: Ministerio de Planificación y Política Económica, 1988. p. 4.

⁸ KONIG, Matthias. "La diversidad cultural y las políticas lingüísticas". En: Biblioteca Virtual de la Red Internacional de Estudios Interculturales (RIDEI). www.pucp.edu.pe/ridei/biblioteca-virtual, fecha de visita: 02 de abril de 2011. pp. 1 y ss.

⁹ Una institución que ha prestado significativa colaboración al estudio de la diversidad lingüística en nuestro país es el Instituto Lingüístico de Verano (ILV). Esta entidad ha realizado labores vinculadas a la alfabetización, estudios de lenguas aborígenes, cuidado de la salud de grupos lingüísticos

se configuraron una serie de herramientas que contribuyeron a mejorar los alcances de estos programas. Esto incluyó, por ejemplo, la elaboración de materiales de trabajo, charlas de capacitación a profesores, nuevas mallas curriculares, etc.

Desafortunadamente, esfuerzos similares al de las políticas en educación intercultural bilingüe no se han hecho extensivos a otros ámbitos. Por el contrario, han sido los agentes privados quienes han tomado cierta iniciativa respecto a la revalorización de la existencia de una riqueza lingüística en nuestro país, aunque con fines predominantemente comerciales.¹¹ En este contexto, consideramos que la labor del Estado debe extenderse al planteamiento de nuevas políticas públicas dirigidas a los hablantes de lenguas originarias, en particular, en lo referido al acceso a la información pública.

Naturalmente, permitir el acceso a la información pública a las minorías lingüísticas requerirá la puesta en marcha por parte del Estado de una serie de actuaciones concretas. Dentro de estas actuaciones, se deberán diseñar políticas públicas vinculadas al acceso a la información pública, con todas las evaluaciones y fases que ello requiere. Sobre esta premisa, a continuación abordamos nociones,

minoritarios y otros proyectos de desarrollo. Una introducción a la labor del ILV puede encontrarse en: INSTITUTO LINGÜÍSTICO DE VERANO. "Recordando 40 años, en celebración del cuadragésimo aniversario de la labor del Instituto Lingüístico de Verano en el Perú". Lima: Grafica Pacific Press, 1987; WISE, Mary. "Bibliografía del Instituto Lingüístico de Verano en el Perú 1946 – 1999". Lima: ILV, 2002.

¹⁰ BERMÚDEZ, Alexis. "Derecho a la educación bilingüe intercultural en el Perú". 1974-2005. Tesis para optar el título de Licenciado en Derecho. Lima: Facultad de Derecho Pontificia Universidad Católica del Perú, 2000. p. 39.

¹¹ Este resulta el caso de empresas de servicios de telecomunicaciones quienes empezaron a emitir *spots* publicitarios, en radio y televisión, en quechua y aymara. Del mismo modo, estas empresas implementaron servicios de atención al usuario en estas lenguas, tales como recarga de saldo, multiplicación de saldo, etc.

elementos y variables que desde nuestra perspectiva resultan imprescindibles para tener un enfoque integral del diseño de este tipo de políticas públicas.¹²

1.1.1. Políticas Públicas

De forma preliminar, se podría definir a las políticas públicas como un conjunto de actuaciones emprendidas por el Estado para atender las necesidades de los ciudadanos. Estas actuaciones se expresarían, por ejemplo, en campañas de salud dirigidas a personas de escasos recursos, programas de capacitación para profesores, programas de promoción de cultivos alternativos, entre otras medidas. La búsqueda de una definición de políticas públicas, sin embargo, suele complejizarse cuando encontramos que, pese a coincidencias en puntos relevantes, en las ciencias sociales existe una variedad de definiciones sobre este término.

Tenemos perspectivas que las definen y enfocan haciendo énfasis en sus rasgos finalistas, otras que le otorgan mayor relevancia a los elementos institucionales y otras donde el énfasis se deposita en las relaciones de los actores involucrados en la estructuración de las políticas públicas. Brevemente desarrollamos algunos de los alcances de estas definiciones y enfoques.

Enfoque finalista

Desde este enfoque, las políticas públicas se entienden como acciones y procesos emprendidos por un gobierno y que se encuentran destinados a atender la demanda de un grupo social.¹³ La finalidad esencial y característica de estas

¹² GARRETÓN, Roberto. "La perspectiva de los derechos humanos en el diseño y ejecución de las políticas públicas". En: COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS. Enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas. Lima: Comisión Andina de Juristas, 2004. p. 33.

¹³ RUIZ, Carlos. "Manual para la elaboración de políticas públicas". México: Universidad Iberoamericana, 2002. pp. 14-15.

actuaciones es permitir que el gobierno concrete sus objetivos políticos y materialice sus planes de gobierno.¹⁴ Justamente esta búsqueda de concretizar objetivos públicos resultaría, en definitiva, el rasgo más característico de las políticas públicas.

Dentro de los alcances de esta primera definición, se señalan una serie de elementos necesarios para la adecuada implementación de las políticas públicas y entre los cuales se tiene que:¹⁵

- (i) El gobierno debe asumir compromisos políticos y encauzarlos a través de planes y programas de desarrollo.
- (ii) De ser posible, las acciones emprendidas deben trascender las políticas del gobierno de turno y proyectarse más allá del corto plazo.
- (iii) Debe existir una fuerte participación de la sociedad civil.

Si bien una política pública puede (y a veces debe) ser algo más permanente que una política gubernamental, se observa que este enfoque brinda un marcado énfasis a la obtención de resultados inmediatos. Las políticas públicas son entendidas como actuaciones que, en buena cuenta, concretizan los compromisos del gobierno de turno y, solo en caso sea viable, se proyectan más allá del corto plazo. Consideramos que este énfasis marcado en la finalidad perseguida supone, al mismo tiempo que el elemento más característico, la principal limitación de este enfoque. Esto por cuanto descuida la existencia de otros elementos inmersos en el diseño de las políticas públicas, como los de corte institucional o el rol que juegan los agentes involucrados en el proceso de diseño.

¹⁴ *Ibíd.*

¹⁵ GARRETÓN, Roberto. Ob. Cit. p. 32.

Enfoque institucionalista

Una segunda definición de las políticas públicas se da sobre la base de aspectos de corte institucional. Las políticas públicas son consideradas como una forma institucionalizada de interacción gubernativa entre la sociedad y el Estado.¹⁶ Ello ya que las políticas públicas se traducen en programas de gobierno dirigidos a sectores específicos de la sociedad, así como a espacios geográficos determinados.¹⁷ De forma complementaria, este enfoque plantea que estas actuaciones deben buscar brindar soluciones concretas a cómo manejar asuntos públicos de un país.¹⁸

En esta definición claramente reviste una mayor importancia la identificación de los grupos sociales y los ámbitos geográficos donde se aplicarán las políticas públicas. No obstante, si bien esta pretensión resulta atendible, consideramos que se deja de lado que el carácter institucional de las políticas públicas debe tomar en cuenta también la interacción entre los distintos elementos y agentes involucrados en el diseño de las políticas públicas.

Las políticas públicas no deben ser vistas como procesos que nacen definidos en todos sus contornos. Por el contrario, nos encontramos ante procesos que requieren la permanente interacción de los distintos elementos involucrados en su diseño, aspecto que también debe ser aprehendido en la definición de política pública.

¹⁶ MEDELLÍN, Torres. "Las políticas de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad". Santiago de Chile: CEPAL, 2004. p. 19.

¹⁷ MENY, Ives. "Las políticas públicas". Barcelona: Ariel, 1992. p. 90.

¹⁸ LAHERA, Eugenio. "Política y políticas públicas". CEPAL: Santiago de Chile, 2004. p. 7.

Enfoque con énfasis en los agentes

Este enfoque aspira a una definición de políticas públicas donde los agentes que participan en su estructuración e implementación detentan un papel más dinámico. Esta perspectiva le brinda un carácter más consensual a las políticas públicas, entendiéndolas como acuerdos sociales que no necesariamente surgen de forma pacífica. La existencia de permanentes tensiones entre los distintos agentes involucrados en el diseño e implementación de las políticas públicas resultaría uno de sus rasgos distintivos.¹⁹

Dentro de los alcances de este enfoque, además, se sostiene que las políticas públicas deben garantizar la distribución de recursos del Estado en cuatro planos sociales: el ámbito propiamente estatal, la esfera del mercado, la dimensión social comunitaria y el plano familiar.²⁰ La forma en que los diversos agentes se relacionan al interior de cada uno de estos planos y con agentes de otros planos terminaría siendo, a criterio de los autores que plantean esta definición, la variable más importante para determinar el éxito o fracaso de una política pública.

Sin duda este enfoque aporta un elemento fundamental en la definición de las políticas públicas, pues rescata la importancia de las relaciones y tensiones que se crean entre los distintos agentes involucrados en su diseño. La existencia de grupos sociales demandantes de políticas públicas, agentes obligados a su implementación, agentes que indirectamente se ven afectados por ellas, etc., permite entender a las políticas públicas como procesos de interacción social continuos.

¹⁹ *Ibíd.*

²⁰ SOJO, Carlos. "El fomento de los derechos sociales en las poblaciones más desfavorecidas en el contexto de sociedades pluriculturales". En: BODEMER, Klaus (editor). Políticas públicas, inclusión social y ciudadanía. Caracas: Nueva Sociedad, 2003. p. 232.

Este enfoque, asimismo, permite romper la visión pasiva y tradicional de las políticas públicas, dejando de verlas como “prebendas” o “favores” del Estado a los ciudadanos. Contrariamente a ello, las políticas públicas constituyen procesos negociados y donde, sin dejar de lado ciertas asimetrías, los distintos agentes pueden tener un rol activo y protagónico. Consideramos que en la construcción de políticas públicas para hablantes de lenguas originarias resultará muy útil tomar en cuenta una perspectiva de este tipo y complementarla a su vez con un enfoque intercultural de las políticas públicas.

Enfoque intercultural

Los enfoques descritos hasta este punto antes que plantear contradicciones o puntos irreconciliables, resultan definiciones que pueden complementarse. En efecto, tanto el enfoque institucionalista como aquel que hace énfasis en los agentes pueden realizar aportes significativos al enfoque finalista y viceversa. Evidentemente esto terminará por hacer más compleja la definición de políticas públicas, pero al mismo tiempo permitirá que esta tenga un alcance más propio a la realidad

En nuestro caso particular, planteamos que sin perjuicio de tomar elementos de otras definiciones, el enfoque con énfasis en los agentes presenta ventajas significativas para un trabajo como este, pues permite que las minorías lingüísticas sean vistas como agentes capaces de participar y estar inmersos activamente en el diseño e implementación de las políticas públicas dirigidas a ellos. Sin perjuicio de lo indicado, creemos necesario que la definición de políticas públicas debe tener como un soporte adicional la necesidad de tomar en cuenta una perspectiva intercultural en su diseño.

En efecto, con una perspectiva intercultural aludimos a un enfoque que permita que los distintos agentes involucrados en las políticas públicas mantengan un diálogo permanente. Es decir, estos agentes deben ser conscientes de que entre ellos pueden existir situaciones de asimetría que no deben afectar la necesidad de entablar un diálogo continuo. Ello facilitará que se tenga una actitud tolerante entre visiones culturales que podrían resultar distintas al momento de diseñar las políticas públicas.

Al mismo tiempo, la pretensión de comprender a otras personas y grupos culturales implicará la apertura a una nueva mentalidad y a una nueva forma de ver las cosas. Como señala Octavio Paz la *“comprensión de los otros es un ideal contradictorio: nos pide cambiar sin cambiar; ser otros sin dejar de ser nosotros mismos”*.²¹ Se trata, en consecuencia, de un reto que conlleva aceptar la existencia de visiones distintas y la búsqueda de su comprensión. Precisamente, desde nuestra perspectiva, la existencia de esta pluralidad de visiones será una de las bases sobre las cuales debe estructurarse el proceso de diseño de políticas públicas para minorías lingüísticas.

Definición

Tomando en cuenta lo mencionado, definimos a las políticas públicas como actuaciones emprendidas por el Estado que buscan atender demandas y necesidades sociales insatisfechas. Estas actuaciones se estructurarán a través de procesos donde participen los distintos agentes involucrados en su diseño, circunstancia en la cual debe alentarse la búsqueda de consensos y de un diálogo cultural permanente.

²¹ PAZ, Octavio. “Sombras de obras”. Barcelona: Seix Barral, 1983. p. 31.

Elementos y características

No existe un criterio unívoco respecto de los elementos y características que deben estar presentes en las políticas públicas. Aquí también es posible encontrar una diversidad de enfoques para identificar o determinar qué debe incluir y qué debe caracterizar a una política pública. Por ejemplo, en muchos casos se delimitan los elementos de las políticas públicas en función de las relaciones institucionales de un país (nociones de territorio, nación, etc.) o sobre la base del régimen de poder existente (democráticos, autoritarios, etc.).²²

No obstante, algunos elementos de las políticas públicas que son recogidos por autores de los diversos enfoques son: (i) que atienda una práctica social y no un evento singular o aislado de la sociedad; (ii) que atienda demandas y necesidades sociales en conflicto; y, (iii) que permita establecer incentivos de acción colectiva sobre asuntos en los cuales se comparten metas y objetivos.²³

Por el lado de las características de las políticas públicas, igualmente, algunos puntos de coincidencia para caracterizar a las políticas públicas son:²⁴

- (i) Búsqueda de resultados. Las políticas públicas movilizan recursos para generar resultados o productos; es decir, para alcanzar objetivos.
- (ii) Carácter programático. Las políticas públicas no deben representar actos aislados, por el contrario, suponen un conjunto de actuaciones que se integran en un programa de contenido más amplio y en miras a un objetivo específico.

²² MEDELLÍN, Pedro. Ob. Cit. pp. 19 y ss.

²³ RUIZ, Carlos. Ob. Cit. pp. 14-15.

²⁴ MENY, Ives. Ob. Cit. pp. 90-91.

- (iii) Orientación normativa. Las políticas públicas son la expresión de decisiones y preferencias de decisores gubernamentales. Estas decisiones deben ser dadas por autoridades competentes para ello, así como generar algún tipo de responsabilidad en quienes las adoptan y quienes las ejecutan.
- (iv) Coercibilidad. Debe estar presente un factor de coerción que haga exigible a la política pública una vez que esta es adoptada.

De los elementos y características señalados, para efectos de este trabajo resulta de particular importancia la orientación normativa que debe estar presente en el diseño de políticas públicas, aspecto donde el ordenamiento jurídico tiene un papel importante. Esto por cuanto el sistema jurídico debe haber definido de forma adecuada las competencias de las distintas dependencias del Estado para el diseño de políticas públicas, así como las responsabilidades y sanciones que se derivarían en caso estas competencias no sean adecuadamente ejercidas. Este punto será desarrollado de forma más específica en secciones siguientes del capítulo.

Por otro parte, es importante ser conscientes de que las políticas públicas para grupos lingüísticamente minoritarios dependen indefectiblemente de la voluntad política de los decisores gubernamentales. Debe tomarse en consideración que para muchos decisores políticos los hablantes de lenguas originarias -al ser grupos minoritarios- resultan grupos poco atractivos para obtener réditos electorales y dirigir su atención sobre ellos, hecho que repercute en la nula y poca atención que le brindan al diseño de sus políticas públicas.

Desde esta perspectiva, además, el decisor político encontrará como suficiente dirigir a las minorías lingüísticas políticas públicas que satisfagan sus necesidades más elementales (salud, vivienda, educación), dejando de lado el reconocimiento

de otros de sus derechos y aspiraciones.²⁵ Evidentemente, este criterio descuida por completo el papel político que los grupos minoritarios, ya sea económica, social o culturalmente, vienen protagonizando en los últimos años. No obstante, claramente uno de los primeros elementos (si es que no el primero) para permitir la viabilidad de políticas públicas para minorías lingüísticas parte por promover el cambio de esta anquilosada mentalidad.

1.1.2. Proceso de diseño de políticas públicas

Aproximadamente hasta la década de los sesenta, las políticas públicas eran percibidas como actuaciones gubernamentales orientadas a cumplir objetivos bastante específicos. Estas actuaciones eran concebidas como órdenes de los decisores gubernamentales dirigidas a propósitos puntuales. Durante esta etapa existe una concentración casi exclusiva en estudiar los objetivos perseguidos por las políticas públicas antes que los medios y mecanismos utilizados para alcanzarlos.

En las décadas siguientes, el diseño de políticas públicas fue equilibrándose y poniendo igual énfasis tanto en la finalidad que persiguen las políticas públicas, como en las distintas fases que permiten implementarlas o realizar labores correctivas en ellas. Esto ha llevado a que las políticas públicas actualmente se conciben como procesos integrales, estructurados en distintas etapas pero que están encaminados a alcanzar un objetivo final.

De igual modo, actualmente no cabe pensar en políticas públicas sin pensar en que estas deben ser puestas en marcha por personal debidamente capacitado. Dicho

²⁵ No obstante, como se apreciará en la sección 1.2.2 de este capítulo, incluso la satisfacción de necesidades más elementales de los grupos lingüísticamente minoritarias presentan serias limitaciones.

personal debe encontrarse en condiciones de identificar adecuadamente a los individuos, grupos o instituciones donde se proyectará la política pública.²⁶ Ellos deben definir cuál es la demanda o necesidad social que busca ser satisfecha, las variables que deberán utilizarse, los mecanismos de evaluación, las medidas de corrección que se utilizarán, entre otras muchas tareas.

Desde una perspectiva analítica, existen autores que han estructurado el proceso de diseño de políticas públicas en cuatro etapas: (i) origen; (ii) formulación; (iii) gestión y (iv) evaluación.²⁷ Naturalmente estas etapas se encuentran articuladas entre sí y la forma en que finalmente funcionen como conjunto determinará que la política pública alcance o no los objetivos perseguidos por el decisor político y los analistas encargados de su estructuración.

Para efectos de este trabajo, sin embargo, dividiremos el proceso de diseño de las políticas públicas en las siguientes etapas: (i) formulación; (ii) implementación; (iii) evaluación y (iv) medidas correctivas. Ello debido a que consideramos que la etapa de origen puede subsumirse dentro de la etapa de formulación y que la etapa de medidas correctivas sí requiere constituir una nueva etapa del proceso, pues en gran medida su existencia determinará que una política pública cumpla con sus objetivos.

1.1.2.1 Formulación

La fase de formulación constituye la primera etapa dentro del proceso de diseño de políticas públicas. En esta etapa se parte por identificar los problemas hacia los cuáles los decisores políticos orientarán las políticas públicas. Debe precisarse que

²⁶ MENY, Ives. Ob. Cit. p. 91.

²⁷ LAHERA, Eugenio. Ob. Cit. p. 10.

por problema se entenderá a la diferencia existente entre un estado ideal y deseado de un fenómeno (situación) y su estado actual.²⁸ En este sentido, la importancia de identificar el(los) problema(s) es que permite que los decisores políticos identifiquen la existencia de demandas sociales, si el problema lo formulan los actores sociales, o de necesidades sociales, si es la propia administración quien reconoce la existencia del problema.

Después de identificado el problema se podrá formular una o varias hipótesis respecto de cuál es su origen del mismo, así como sus impactos y las propuestas preliminares de solución. Nótese que la identificación de la gravedad del problema podrá sufrir variaciones en función de las distintas variables y unidades de medidas que utilicen los analistas. En el caso de las variables nos referimos a los rasgos característicos que forman parte del problema identificado. En el caso de la unidad de medida nos referimos a la menor unidad a partir de la cual se analiza el problema.

A modo de ejemplo, un problema como la desnutrición infantil tendrá como variables a aspectos como: qué entendemos por “desnutrición” y cómo la definimos o qué entendemos por “infantil”, esto es, el rango de edad de los niños afectados. Por su parte, este problema podrá tener como unidad de medida mínima a cada uno de los niños que serán parte del análisis (supongamos cada uno de los niños menores de 5 años que no reciben diariamente una cantidad mínima de calorías en su alimentación).

En el caso de los problemas que presenta el derecho de acceso a la información pública, dependiendo del sector específico, podrán determinarse distintos

²⁸ ALVAREZ, José. Ob. Cit. p. 3.

problemas, variables y unidades de medida. Así, por ejemplo, si planteamos que existe un problema en la información pública que proporcionan las municipalidades a los hablantes de lenguas originarias, deberemos determinar las distintas variables y unidades de medidas que se han utilizado para identificar el problema.

En este supuesto, como variables podrían tenerse aspectos como la utilización de un idioma no entendible para las personas que solicitan información; ausencia de personal capacitado en el manejo de lenguas originarias; desatención a los hablantes de lenguas originarias; predominio de medios escritos; etc. Del mismo modo, en el caso de las unidades de medida tendríamos a cada una de las municipalidades en las cuales se ha determinado la existencia de este problema.

Luego de la identificación del problema, la formulación de la política pública requerirá de una fase de planteamiento de hipótesis y de realización de estimaciones y proyecciones. En consecuencia, los analistas deberán empezar a formular preguntas y esquematizar posibles soluciones respecto de la política pública, tales como:

- (i) *¿Cuál es la idea? ¿A dónde vamos?* – Busca encontrar la fundamentación para la política pública.²⁹
- (ii) *¿Qué es prioritario?* – Comparar el beneficio social marginal de la propuesta con el de otras alternativas.³⁰
- (iii) *¿Cuáles son los costos?* - Estimación de los costos y alternativas de financiamiento de la medida a adoptar.

²⁹ LAHERA, Eugenio. Ob. Cit. p. 9.

³⁰ ALVAREZ, José. Ob. Cit. p. 47.

- (iv) *¿Qué inicia? ¿A qué se agrega?* - Consistencia interna y agregada de la política pública y los medios a través de los cuales se llevaría a cabo.³¹
- (v) *¿Qué críticas puede recibir?* - Análisis de apoyos y críticas probables (políticas, económicas, empresariales, académicas).
- (vi) *¿Es el momento?* – Análisis de la oportunidad política.
- (vii) *¿Qué indicadores se utilizarán?* – Análisis de los posibles indicadores que evaluarán la política adoptada (costo unitario, economía, eficacia, eficiencia).³²

Tres elementos adicionales a tomar en consideración en la fase de formulación de las políticas públicas y que deberán tener en cuenta quienes están a su cargo es analizar la viabilidad política, jurídica y cultural de las propuestas que se diseñan.³³

En el caso de la viabilidad política, se alude a los costos políticos que tendrá la medida para el gobernante o la autoridad que la ejecute. Como señalamos anteriormente, en países como Perú, donde las instituciones públicas tienen una frágil institucionalidad, no será raro constatar que este punto es a veces el único elemento analizado por los encargados de la formulación de las políticas públicas.

En el caso del análisis de la viabilidad jurídica, este consiste en evaluar cuál es la jerarquía que debe tener el instrumento a través del cual se formulará la política pública, así como su coherencia con el sistema jurídico nacional. Con este análisis se busca evitar que la política pública resulte contradictoria y pueda ser cuestionada como inconstitucional, ilegal o antirreglamentaria. Igualmente, se

³¹ LAHERA, Eugenio. Ob. Cit. p. 9.

³² MEJÍA, José. "La evaluación de la gestión y las políticas públicas". México D.F.: Miguel Ángel Porrúa, 2003. p. 15.

³³ ALVAREZ, José. Ob. Cit. pp. 25 y ss.

determinarán los instrumentos que se proporcionarán para implementar las políticas públicas (leyes, reglamentos, actos administrativos, etc.).

Por el lado de la viabilidad cultural, se evaluará el grado de concordancia de las propuestas planteadas con la cultura, valores, usos y costumbres del grupo humano donde se aplicarán, así como la mayor o menor dificultad de penetración que pudiera tener la política pública.³⁴ Para este análisis, se recomienda que los agentes que formulan las políticas públicas recurran a la asistencia de especialistas en ciencias sociales. Es importante apreciar que si la política pública resulta contraria a la cultura del grupo al cual se dirige, no solo podrían generarse resistencia en la aplicación sino además conflictos sociales, sobre todo si buscan cambiar valores culturales arraigados en el grupo.

Desde nuestra perspectiva, estos últimos puntos, la viabilidad política, jurídica y cultural de una política pública, representan un factor fundamental para el planteamiento de las políticas públicas dirigidas a minorías lingüísticas. En el caso de la viabilidad política porque como ya señalamos debe buscarse que los decisores políticos vean más allá de réditos políticos de corto plazo.

En el caso de la viabilidad jurídica, la ausencia de previsiones normativas o regulación específica sobre la materia, no debe llevar a que los decisores políticos se sientan impedidos de incentivar el desarrollo y formulación de propuestas para este sector. Por el contrario, si bien el marco legal existente aún es limitado, consideramos que las disposiciones previstas en el artículo 48° de la Constitución de 1993 y las existentes en la Ley de Lenguas Originarias permiten que sobre ellas puedan formularse políticas públicas coherentes.

³⁴ *Ibíd.*

En el caso de la viabilidad cultural, encontramos que este es uno de los mejores espacios donde el enfoque intercultural que exigimos para las políticas públicas se puede desarrollar. La presencia de especialistas en ciencias sociales y lingüística, así como el diálogo con los propios beneficiarios y actores involucrados en las políticas públicas, representa un paso fundamental para formular políticas públicas realmente efectivas. Debe tenerse en cuenta que el diseño de políticas públicas sobre acceso a la información pública es un espacio privilegiado para que los distintos agentes participantes dialoguen culturalmente.

1.1.2.2 Implementación

Una vez identificado el problema y la propuesta para abordarlo, corresponde que se proceda a la siguiente fase del proceso consistente en la implementación. La implementación consiste en la planificación y organización del aparato administrativo, incluyendo recursos humanos, financieros, físicos, tecnológicos, etc., necesarios para la ejecución de la política pública. Es una etapa donde se identifican y elaboran programas, proyectos, presupuestos, reglamentos, instrumentos administrativos y operativos y, en general, los mecanismos e instrumentos de seguimiento y evaluación de la política pública.³⁵

Los instrumentos utilizados para implementar una política pública son de diversa naturaleza, entre ellos tenemos las estrategias, presupuestos, procedimientos o programas. Entre estos, los programas y proyectos son los dos mecanismos usualmente más utilizados para implementar una política pública. Es importante apreciar también que en términos de asignación de recursos, la etapa de implementación es una de las fases más importantes del proceso. Esto porque es

³⁵ *Ibíd.*

en esta etapa donde se distribuye buena parte de los recursos gubernamentales asignados para el desarrollo de las políticas públicas.

Como consecuencia de ello, existen dos aspectos cruciales que deben tenerse en cuenta en la etapa de implementación. El primero es garantizar el uso eficaz y eficiente de los recursos destinados a los instrumentos utilizados para implementar la política pública.³⁶ El segundo aspecto es que la implementación no debe resultar discordante con los lineamientos planteados en la etapa de formulación de las políticas públicas.³⁷ Si bien pueden presentarse observaciones o cuestionamientos a la política pública que se viene implementando, nótese que esta etapa no debe confundirse con la de evaluación, donde sí podrá cuestionarse la validez de la política pública, ni con la de medidas correctivas, donde se podrá buscar reorientar la política pública.

1.1.2.3 Evaluación

La evaluación de una política pública consiste en un proceso de investigación, el cual permite obtener información sobre si la implementación de la política pública se realizará o viene realizándose de conformidad a lo dispuesto en la etapa de formulación.³⁸ La evaluación, además, debe verse como un proceso constante y que no necesariamente deberá realizarse cuando la política pública haya terminado de implementarse. En este entender, el proceso de evaluación puede darse bajo las siguientes modalidades:³⁹

³⁶ COHEN, Ernesto y Rolando FRANCO. "Gestión de Programas y Proyectos Sociales". En TOMASSINI, Luciano (editor). ¿Qué espera la sociedad del Gobierno? Santiago: Centro de Análisis de Políticas Públicas. pp. 1 y ss.

³⁷ LAHERA, Eugenio. Ob. Cit. p. 12.

³⁸ MEJÍA, José. Ob. Cit. pp. 15-16.

³⁹ *Ibíd.*

- (i) Evaluación ex ante o a priori. Esta evaluación se realiza de manera previa a la implementación de la política pública. Debe precisarse que es un mecanismo de evaluación utilizado sobre todo cuando los recursos que se planean asignar son significativos.
- (ii) Evaluación concomitante, de seguimiento o continua. Es una evaluación que se realiza durante la implementación de la política pública y busca detectar las dificultades que se presentan en aspectos como programación, administración o control. La finalidad que persigue es corregir de manera oportuna las falencias detectadas y disminuir los costos derivados de la ineficiencia.
- (iii) Evaluación ex post o a posteriori. Esta evaluación se concentra en observar si la política pública obtuvo los resultados y efectos previstos, incluyendo tanto los resultados centrales como los colaterales.

Debe advertirse que las modalidades de evaluación no resultan excluyentes entre sí. Esto significa que es posible que una misma política pública sea evaluada utilizando más de una de las modalidades descritas. Por ejemplo, luego de hacer el seguimiento de una política pública con un mecanismo de evaluación continua, una vez que esta concluya, podría utilizarse complementariamente una modalidad de evaluación ex post. Evidentemente un sistema de evaluación de este tipo conlleva mayores costos para la administración pública.

Por otra parte, tan importante como la oportunidad en la cual se realiza la evaluación, es determinar las herramientas que se utilizarán para realizarla. En este sentido, algunas de las herramientas más utilizadas en el proceso de evaluación de una política pública son:

- (i) Análisis costo beneficio: Consiste en hacer un análisis de los costos de los instrumentos utilizados en las políticas públicas (programas, proyectos, etc.) comparándolos con los beneficios. Permite determinar y comparar la rentabilidad de la política pública, cotejando los flujos actualizados de beneficios y costos derivados de su ejecución.⁴⁰
- (ii) Análisis costo efectividad: Consiste en: (i) comparar costos (monetarios) con la posibilidad de alcanzar eficientemente objetivos que no pueden expresarse monetariamente (evaluación ex ante); o, (b) establecer la diferencia real de eficiencia entre diversas formas de ejecución para el logro de iguales objetivos (evaluación ex post). La ventaja de esta herramienta es que permite comparar costos que no necesariamente se encuentran expresados en una misma unidad de medida.⁴¹
- (iii) Método Delphi: Consiste en constituir un equipo de trabajo conformado por especialistas que interactúan libremente y trabajan en equipo para evaluar si una política pública viene cumpliendo sus resultados. Este método admite que los integrantes del equipo de trabajo utilicen su intuición para formular algunas respuestas preliminares que serán discutidas entre ellos.⁴²
- (iv) Evaluación de desempeño. Consiste en evaluar el desempeño de los servidores públicos inmersos en la formulación e implementación de las políticas públicas. Una ventaja de esta herramienta es que retroalimenta a los

⁴⁰ MEJÍA, José. Ob. Cit. pp. 45–47.

⁴¹ *Ibíd.*

⁴² *Ídem.* p. 69.

servidores públicos y contribuye a dirigir sus esfuerzos y minimizar sus deficiencias.⁴³ .

- (v) Evaluación de resultados. Busca analizar los efectos derivados de la aplicación de una política pública, incluyendo los programas, proyectos y otros instrumentos que la conforman.⁴⁴

En este caso también es oportuno precisar que las herramientas descritas pueden resultar complementarias entre sí, pudiendo aplicarse de forma concurrente. Como acotación adicional sobre este punto debemos señalar que como sucede en las otras etapas, la evaluación puede también presentar deficiencias, fundamentalmente como consecuencia de fugas de información o de la no utilización de las herramientas suficientes o adecuadas para realizar el análisis.⁴⁵ En consecuencia, una incorrecta etapa de evaluación no ayudará a que las medidas correctivas empleadas puedan alinear el proceso hacia el objetivo perseguido.

1.1.2.4 Medidas correctivas

La etapa de medidas correctivas constituye la etapa final del proceso de diseño de políticas públicas y, a diferencia de las etapas anteriores, es una etapa que pese a su importancia no siempre resulta implementada.⁴⁶ En esta etapa, luego de producida la evaluación, los decisores políticos y los analistas tomarán la decisión sobre qué hacer con la política pública. En tal sentido, los decisores políticos

⁴³ Ídem. p. 115.

⁴⁴ Ídem. p. 129.

⁴⁵ LAHERA, Eugenio. Ob. Cit. p. 12.

⁴⁶ RUIZ, Carlos. Ob. Cit. pp. 15 y ss.

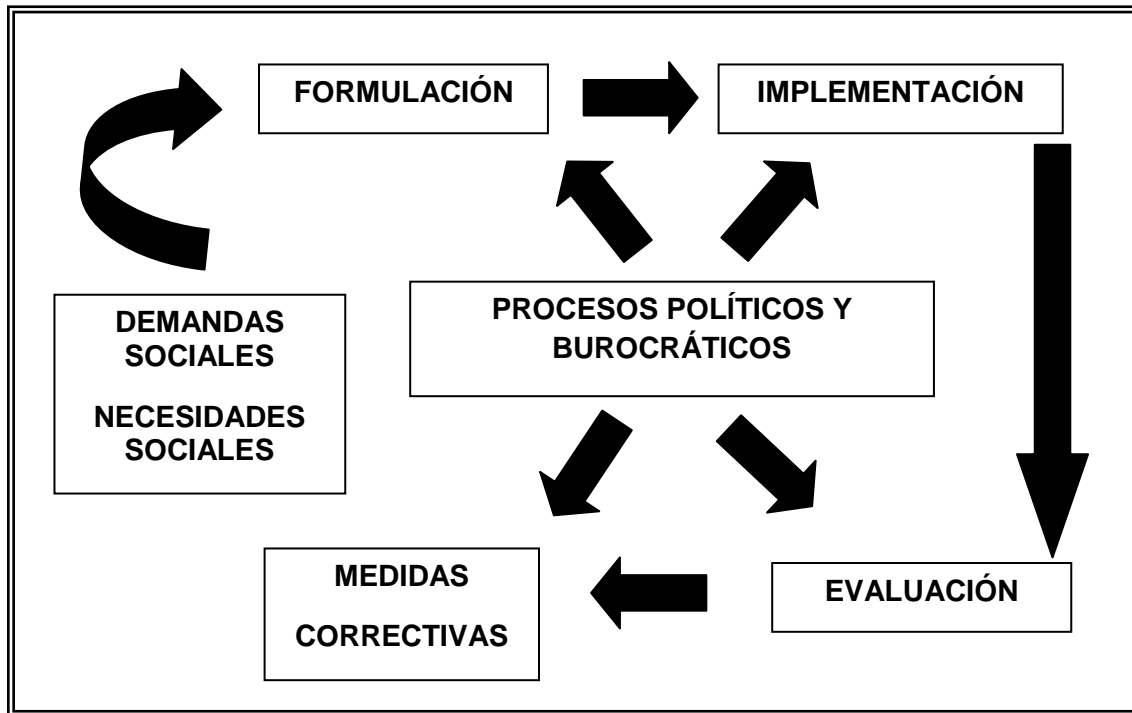
podrán optar por emprender medidas para corregir las falencias encontradas o, de ser el caso, desactivar temporal o definitivamente la política pública.

Debe precisarse, que la decisión de desactivación de una política pública responde a diferentes intereses y no es producto únicamente de los resultados de la evaluación ni de la no existencia de medidas correctivas. Esta decisión puede responder a motivaciones políticas (destinar recursos a implementar otros planes de gobierno), motivaciones económicas (restricciones presupuestarias imprevistas), motivaciones sociales (atender necesidades urgentes de la población), entre otros supuestos.

Tomando en cuenta lo anterior, las medidas correctivas son implementadas para permitir que la política se reconduzca y pueda obtener los resultados a los cuales aspiraba. Al igual que sucede con la fase de evaluación, no es necesario esperar que la fase de implementación concluya para adoptar medidas correctivas. Por el contrario, en lo posible se recomienda que las medidas correctivas se implementen progresivamente, según los resultados de las evaluaciones que se vayan obteniendo.

Un elemento clave a tomar en cuenta es que si el proceso de evaluación no resulta adecuado las medidas correctivas no solo no cumplirán con direccionar el proceso hacia el objetivo propuesto sino que supondrán una asignación ineficiente de recursos. Por ello, es recomendable que esta etapa se realice luego de realizado un sistema de evaluación con las mejores herramientas posibles y, de ser viable, con el empleo de más de una herramienta.

CUADRO N° 1

 ESQUEMA BÁSICO DE UN PROCESO DE DISEÑO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS


1.1.3 Cultura, Multiculturalismo e Interculturalidad

El enfoque de políticas públicas que adoptamos requiere tener presente, además, los alcances de algunas categorías relacionadas con la existencia de ámbitos culturalmente plurales, como sucede en el caso peruano. Es frecuente escuchar hablar sobre la diversidad cultural de nuestro país y de su riqueza de geografías, gentes y tradiciones. No obstante, probablemente la única forma de aproximarnos a un real entendimiento de esta diversidad sea conociendo en qué hechos se sustentan este tipo de afirmaciones.

La diversidad geográfica del país se manifiesta en la existencia en el Perú de 84 de las 104 zonas de vida identificadas, 28 de los 32 tipos de climas y una multiplicidad de records en flora y fauna.⁴⁷ La diversidad étnica, por su parte, se expresa en la existencia de 61 grupos étnicos amazónicos, grandes grupos etnolingüísticos quechua y aymara en la sierra y colonias de migrantes de otros países instalados en diferentes partes del país.⁴⁸

La diversidad de culturas, por su lado, se manifiesta en la existencia de una gran cantidad de tradiciones, costumbres, historias y expresiones propias de los distintos grupos humanos que integran nuestro país. Teniendo presente que en diferentes secciones de este trabajo se aluden a términos como cultura, multiculturalismo e interculturalidad, consideramos relevante definir los alcances de cada uno de estos términos.

Cultura

La cultura son el conjunto de tradiciones, creencias, costumbres y maneras de vivir de las sociedades.⁴⁹ Pero no solo ello, la cultura constituye también un conjunto de formas y modos adquiridos de concebir el mundo, esto es, un proceso acumulativo de conocimientos, comportamientos y valores.⁵⁰ Es, en definitiva, una forma de *“pensar, de hablar, de expresarse, percibir, comportarse, organizarse socialmente, comunicarse, sentir y valorarse uno mismo en cuanto individuo y en cuanto a*

⁴⁷ GUEVARA, Armando. “Diversidad y Complejidad Legal. Aproximaciones a la Antropología e Historia del Derecho”. Lima: Fondo Editorial PUCP, 2009. p. 66.

⁴⁸ Ídem. p. 80.

⁴⁹ GOULEY, Clotilde. “Conflictos mineros, interculturalidad y políticas públicas: El Caso de Las Bambas, provincia de Cotabambas y Grau, departamento de Apurímac”. En: Economía y Sociedad N° 65. Lima: CIOES, 2007. p. 49.

⁵⁰ ESCOBAR, Alberto. “Perú: ¿país bilingüe?”. Lima: Moncloa-Campodónico, 1975. p. 33.

grupo".⁵¹ Naturalmente, como consecuencia de la amplitud de los alcances de la noción de cultura, debe notarse que las expresiones culturales de las sociedades se encuentran en constantes procesos de cambio, pues son una multiplicidad de aspectos en los cuales las sociedades culturalmente van transitando.

De igual forma, cada cultura en mayor o menor medida se encuentra en continuos procesos de interacción con otras culturas. Los fenómenos de interacción que resultan del contacto entre dos culturas reciben la denominación de aculturación y básicamente se expresan en dos tipos de procesos: integración y asimilación. La integración es el proceso por el cual una cultura asimila elementos de otra sin perder sus caracteres originales. En este proceso el grupo culturalmente receptor adecúa los elementos del otro grupo a sus propios modelos y valores.⁵² En el campo lingüístico un ejemplo de este tipo de procesos lo constituyen los programas de educación intercultural bilingüe, en los cuales se enseña a las personas una nueva lengua pero respetando sus propios valores y manteniendo la enseñanza de su propia lengua.

En el caso de la asimilación ocurre algo completamente diferente. En este supuesto, la adopción de elementos culturales de otra cultura va acompañada con la eliminación de valores de la cultura receptora. La cultura receptora absorbe los modelos y valores de una cultura foránea, dejando de lado en el proceso los suyos propios.⁵³ Un proceso de asimilación en el campo lingüístico se observa en los programas de enseñanza bajo un enfoque asimilacionista. En estos casos, se busca que los estudiantes aprendan una segunda lengua (por ejemplo, el

⁵¹ HEISE, María; TUBINO, Fidel y Wilfredo ARDITO. "Interculturalidad: Un Desafío". Lima: Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica, 1994. pp.18–19.

⁵² *Ibíd.*

⁵³ *Ibíd.*

castellano) y paulatinamente dejen de usar su lengua materna (por ejemplo, una lengua originaria como el aymara). El proceso de asimilación no solo desalienta el uso de la lengua originaria sino que socialmente transmite un mensaje de subvaloración de los valores culturales del grupo que tiene que adecuarse a los modelos y valores del otro.

La promoción de políticas públicas para hablantes de lenguas originarias, desde nuestro enfoque, deberá concentrarse en plantear procesos de integración cultural y no de asimilación. Esto, pues, los procesos de integración permiten que una cultura conserve sus propios valores y modelos culturales o sean sus propios integrantes quienes decidan libremente qué elementos conservar y cuáles nuevos ir adoptando. No consideramos conveniente que se adopte un modelo asimilacionista, pues este implica una imposición de valores y modelos culturales. Ello impediría que los integrantes de la cultura receptora tengan la libertad suficiente para decir si desean conservar o no sus propios valores frente a otros que les buscan ser impuestos.

Relacionada con la noción de cultura, adicionalmente, surge la interrogante de ¿cuál debe ser el papel del Estado frente a las culturas? Esta pregunta tiene un valor importante, sobre todo, en el caso de países como el nuestro, donde observamos una multiplicidad de grupos culturales y las tensiones que se presenta entre estos y el Estado. Creemos que una respuesta como la formulada por Bonilla permite que la existencia de una diversidad cultural no sea excusa para que el Estado se inhiba de actuar frente a grupos culturales. Este autor señala que:

“(...) el Estado debe ser imparcial (no neutral) frente a las culturas que coexisten en su interior. El estado no debe imponer ninguna perspectiva

*cultural sobre sus ciudadanos; debe reconocer y acomodar todas las culturas que lo habitan”.*⁵⁴

Bonilla considera que es inevitable que el Estado decida cuestiones relacionadas con la cultura, esto es, aspectos como determinar qué lenguas son oficiales, qué programas deben implementarse en las escuelas públicas, los grados de autonomía de las provincias, entre otros.⁵⁵ En consecuencia, la labor del Estado consistirá en equilibrar los diferentes intereses y necesidades de las culturas que coexisten en su interior. En términos prácticos, esto ocurrirá a través de una distribución de recursos políticos, legales y económicos que acomode justamente las diversas necesidades y aspiraciones de las culturas que habitan un mismo país.⁵⁶

Por el lado de la relación entre cultura y lengua, debe advertirse que la lengua representa uno de los elementos más ligados a la formación de una identidad cultural, pues es a través del lenguaje en general que los individuos se comunican y de la lengua en específico que forman su identidad. Por ello, consideramos que las políticas que se utilicen respecto del uso de lenguas deben llevarse a través de procesos integracionistas, donde cada individuo y grupo tenga plena la libertad de escoger el rol que tendrá la lengua para cada uno de ellos.

Multiculturalismo

El concepto de multiculturalismo adquiere diferentes contenidos en función de los distintos autores que abordan el tema. Esto en cierta medida dificulta su definición y más aún su distinción del concepto de interculturalidad, pues en algunos casos

⁵⁴ BONILLA, Daniel. “La constitución multicultural”. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2006. p. 271.

⁵⁵ *Ibíd.*

⁵⁶ *Ibíd.*

observamos que los alcances de ambas nociones resultan equiparados.⁵⁷ No obstante, existe cierto consenso en señalar que el uso de este término en el caso de los países latinoamericanos ha estado fuertemente influido por la literatura anglosajona y norteamericana (Estados Unidos y Canadá).

En efecto, tanto en Europa y Norteamérica la noción de multiculturalismo surge a partir de la observación de la existencia de grupos de migrantes quienes, incluso residiendo en estos países por periodos extensos, conservaban sus valores y modelos culturales. El multiculturalismo, en este contexto, buscó explicar hasta dónde y cómo estos grupos humanos podían integrarse dentro de estos países o cuál debería ser la actitud del Estado frente a ellos. Al mismo tiempo, el multiculturalismo buscaba conciliar el respeto de las diferencias culturales existentes con la noción de unidad tan afincada en los países liberales.

Dentro de este panorama, es fundamentalmente la obra de dos autores la que ha brindado aportes significativos a los alcances del multiculturalismo. Así, tanto Charles Taylor como Will Kymlicka han realizado diversas contribuciones para definir los alcances del concepto de multiculturalismo. En el caso de Taylor, encontramos que su propuesta plantea que una sociedad puede ser liberal y defender, al mismo tiempo, un fin colectivo a través del Estado si decide proteger los derechos fundamentales de las minorías.⁵⁸ En consecuencia, se plantea que los ciudadanos, pese a encontrarse en una sociedad liberal, pueden compartir una meta colectiva. Para justificar ello tanto la protección y promoción de tradicionales culturales se consideran como un bien político en sí mismo.

⁵⁷ BARTOLOME, Miguel. "Pluralismo y multiculturalismo". En: TAMAGNO, Liliana (coordinador). *Pueblos Indígenas, Interculturalidad, Colonialidad, Política*. Buenos Aires: Biblios, 2009. pp. 11-12.

⁵⁸ BONILLA, Daniel. Ob. Cit. pp. 61-62.

Los planteamientos de Taylor han recibido diversas críticas. Algunas señalan que su postura solo usa valores liberales, otros que utiliza categorías insuficientes para comprender la diversidad cultural y hasta aquellos que señalan que su postura no recoge propiamente un modelo liberal. Por nuestra parte, consideramos que la obra de Taylor destaca porque busca generar mecanismos de reconocimiento a los grupos minoritarios, al mismo tiempo que plantea una protección de sus tradiciones culturales y enmarcarlas dentro del horizonte político.

En el caso de Will Kymlicka su obra también busca un reconocimiento del derecho de los grupos minoritarios y de los integrantes de estos grupos. No obstante, la postura de este autor, además de plantear que se genere un reconocimiento de los derechos de las personas a nivel individual, plantea además un reconocimiento de derechos a nivel de grupo. De esta manera, se propone que *“(...) los miembros de determinados grupos se incorporan a la comunidad política no sólo en calidad de individuos, sino también a través del grupo, y sus derechos dependen en parte, de su propia pertenencia al grupo (...)”*⁵⁹

La perspectiva de Kymlicka, asimismo, plantea una interesante distinción entre dos tipos de países.⁶⁰ Por un lado, se tiene a los países poliétnicos, que son producto de procesos de migración individual y colectiva, los cuales concluyen en la formación de grupos étnicos. Por otra parte, tenemos a los Estados multiculturales, que son producto de la incorporación de grupos culturales o pueblos indígenas. Sin embargo, ambos grupos coinciden en que:

“(...) demandan una serie de derechos colectivos como el de la autodeterminación y la autonomía, el derecho a la diferencia cultural y el

⁵⁹ KYMLICKA, Will. “Ciudadanía Multicultural”. Buenos Aires: Paidós, 1996. p. 247.

⁶⁰ BONILLA, Daniel. Ob. Cit. p. 75 y GUEVARA, Armando. Ob. Cit. p. 83.

derecho a formas especiales de representación política en el seno del Estado. El resultado es la creación de una “ciudadanía diferenciada” (...) que procura equilibrar los derechos individuales con las demandas culturales que tienden a restringirlos”.⁶¹

Evidentemente una interrogante a los planteamientos de Kymlicka es qué derechos pueden ser materia de reconocimiento en el marco de la ciudadanía diferenciada que propone. Sobre el particular, el mismo Kymlicka plantea dos categorías que permitan determinar qué tipos de derechos podrán ser aceptados y cuáles no. Estas categorías son las denominadas restricciones internas y protecciones externas.

Las primeras –restricciones internas- son limitaciones que coactan la libertad del individuo y, que por tanto, no deben ser aceptadas. Ejemplo de ello sería una restricción cultural a recibir un tratamiento médico como una transfusión sanguínea. Por su parte, las protecciones externas son mecanismos de defensa de los grupos étnicos frente a presiones o interferencias que ponen en peligro su reproducción cultural.⁶² Como un ejemplo de ello tendríamos a las formas de impartir justicia comunal en comunidades aymaras.

De lo descrito hasta aquí apreciamos que la noción de multiculturalismo puede aportar una serie de herramientas para la construcción de una política pública dirigida a las minorías lingüísticas. En particular, en la identificación del tipo de contexto cultural ante el cual nos encontramos. Igualmente, el multiculturalismo presenta un contenido político y ético bastante fuerte, el cual favorece a la construcción de políticas públicas para grupos minoritarios. Ello por cuanto busca

⁶¹ GUEVARA, Armando. Ob. Cit. p. 83.

⁶² *Ibíd.*

garantizar la protección de las minorías étnicas, así como alentar su participación ciudadana en la esfera pública.⁶³

En el caso de políticas públicas para minorías lingüísticas, consideramos que sin duda será de suma utilidad tener presente algunos de los elementos recogidos por el multiculturalismo, fundamentalmente desde su dimensión política. Esto debido a que el multiculturalismo desde esta perspectiva se relaciona con el concepto de gobierno y planteamiento de políticas públicas, incluyendo la participación de los grupos étnicos minoritarios y la protección de sus valores y modelos culturales.⁶⁴

Interculturalidad

La definición de interculturalidad presenta dificultades similares a las que encontramos al momento de buscar una definición de multiculturalismo. No existe una definición consensuada sobre el término interculturalidad. Por el contrario, existen múltiples definiciones respecto de los alcances de este concepto. En este sentido, de forma esquemática, algunas de las conceptualizaciones que se le otorga a la interculturalidad son:⁶⁵

- (i) La interculturalidad es una meta: Busca establecer un intercambio entre culturas basado en el diálogo en condiciones de igualdad y equidad.
- (ii) La interculturalidad es un proceso: Implica una relación de comunicación y aprendizaje entre personas y grupos con valores, conocimientos y tradiciones distintas.

⁶³ KONIG, Matthias. Ob. Cit. p. 6.

⁶⁴ *Ibíd.*

⁶⁵ CORREA, Norma. "Interculturalidad y políticas públicas. Una agenda al 2016". Lima: CIES, 2011. p. 19.

- (iii) La interculturalidad es una práctica política: Contribuye al establecimiento de consensos, los cuales se basan en un diálogo que debe partir del reconocimiento de las relaciones asimétricas entre culturas.
- (iv) La interculturalidad es una perspectiva ética: Busca lograr relaciones más justas entre grupos e individuos culturalmente diferenciados.
- (v) La interculturalidad es una postura descriptiva: Alude a una realidad marcada de diferencias e inequidades, en distintos ámbitos, como el cultural, acceso a derechos, poder, recursos, oportunidades, etc.

Como se observa, la interculturalidad presenta una variedad de definiciones. Sin embargo, como elementos en común, encontramos que se plantea la existencia de relaciones diferenciadas (asimétricas) entre grupos culturales integrantes de una misma sociedad y, a partir del reconocimiento de estas diferencias, la necesidad de establecer un diálogo fluido y de mutuo respeto. Nótese que la idea de reconocimiento, propia también del multiculturalismo, es complementada en el caso de la interculturalidad con la premisa de que es necesario un diálogo fluido y permanente, que permita la comprensión entre los grupos culturales existentes.

Del mismo modo, es importante notar que el hecho de que existan grupos culturales cuyas identidades y derechos no sean sujetos de reconocimiento oficial, no debe conllevar la ausencia de un diálogo intercultural. La interculturalidad plantea el reconocimiento de que existen relaciones diferenciadas, en un gran número de casos asimétricas, entre los grupos culturales presentes en una sociedad. En consecuencia, el fortalecimiento de las identidades étnico-culturales de los grupos culturalmente minoritarios o vulnerables tiene que lograrse de manera

simultánea al diálogo intercultural⁶⁶ y no tomarse como una fase previa o que condicione este diálogo.

Dos aspectos adicionales que consideramos necesario resaltar respecto de la definición de interculturalidad son: (i) su relación con el multiculturalismo y (ii) cuál será su aplicación en el diseño de políticas públicas.

En el primer caso, coincidimos con los autores⁶⁷ que señalan que la interculturalidad no invalida los principios básicos del multiculturalismo y, por el contrario, los complementa. Frente a la tendencia del multiculturalismo de crear espacios de reconocimiento o proyectar a las diferencias culturales como proyecto político, consideramos que la interculturalidad contribuye con un elemento adicional. Este es que los grupos culturales interactúen y a través de un diálogo, no libre de conflictos, busquen encontrar respuestas a pretensiones comunes.

El segundo aspecto, el papel de la interculturalidad en el diseño de políticas públicas, guarda relación con la interculturalidad como mecanismo para resolver situaciones de asimetría que generan problemas de justicia social. En este caso, la interculturalidad permitirá tener un enfoque más consensual de la relación de Estado y ciudadanos.

Recordemos que las políticas públicas no son sólo un conjunto de programas o proyectos sino, además, una forma en que el Estado y los ciudadanos interactúan y buscan consensos a su interior. En este contexto, la interculturalidad permite hacer que los esquemas e instrumentos de políticas públicas sean más sensibles a la

⁶⁶ ALFARO, Santiago. "Diferencia para la igualdad: repensando la ciudadanía y la interculturalidad en el Perú". En: ALFARO, Santiago; ANSION Juan y Fidel TUBINO (editores). Ciudadanía intercultural. Conceptos y pedagogías desde América Latina. Lima: Fondo Editorial PUCP, 2008. pp. 208 - 209.

⁶⁷ *Ibíd.*

diversidad cultural y estén mejor adecuados a las necesidades diferenciadas de una ciudadanía plural en términos de raza, etnia, género, idioma, etc.⁶⁸

Asimismo, si bien existen diferencias entre los principios que defienden diversos autores,⁶⁹ consideramos que algunos principios de la interculturalidad que deben estar presentes en las políticas públicas son:

- (a) Las políticas públicas deben partir de un reconocimiento cultural mutuo. No basta la promoción del respeto y tolerancia, es necesario incentivar el diálogo. El hecho de que estos procesos generen situaciones de tensión cultural no debe ser excusa para que los grupos culturales se cierren a establecer un diálogo entre ellos. Como señalamos, la tensión cultural es inherente a todos los sistemas sociales y a sus procesos de interacción.⁷⁰
- (b) Las políticas públicas deben estar orientadas a una adecuada redistribución de recursos. Muchas de las asimetrías existentes entre grupos culturales se acentúan por una inadecuada política redistributiva. Esto genera situaciones de injusticia social, que se terminan manifestando en situaciones de pobreza, exclusión social, económica y cultural. Evidentemente, la interculturalidad proyecta reducir estas situaciones, tomando como uno de los elementos que permitan alcanzar este objetivo una redistribución de recursos adecuadamente estructurada.
- (c) Las políticas públicas deben promover una participación equitativa de los grupos culturales. Los recursos para el control de las decisiones políticas deben ser de acceso equitativo. El término recursos debe ser interpretado en términos

⁶⁸ CORREA, Norma. Ob. Cit. p. 19.

⁶⁹ ALFARO, Santiago. Ob. Cit. pp. 212-213. También: CORREA, Norma. Ob. Cit. p. 19.

⁷⁰ BARTOLOMÉ, Miguel. Ob. Cit. p. 14.

amplios, incluyendo mecanismos de control político, normativa que asegure la participación de los distintos grupos culturales, medios que aseguren la transparencia de la gestión estatal, etc.

En el Perú hemos tenido durante mucho tiempo una desatención a un enfoque intercultural en las políticas públicas. El Estado ha actuado bajo una mentalidad homogenizadora⁷¹ y con enfoques asimilacionistas. En este escenario, consideramos que la incorporación de los principios del accionar intercultural resulta necesaria para que las políticas públicas de nuestro país realmente involucren a grupos culturales distintos y permitan su participación en estos procesos.

En el caso específico de las políticas orientadas a los grupos lingüísticamente minoritarios, un enfoque intercultural contribuirá a que sean los grupos lingüísticamente minoritarios quienes definan cuál es el papel que su propia lengua tendrá en el acceso a información pública. Resulta probable que este diálogo permita observar que se hace necesario implementar el uso de lenguas originarias para el acceso a la información pública. Quizás, por el contrario, este diálogo concluya que el uso de lenguas originarias deberá restringirse a otro tipo de ámbitos y funcionalmente resulta más conveniente el uso del castellano. En cualquier caso, sin embargo, consideramos que el llegar libremente a una determinación de este tipo partirá precisamente de la adopción de un enfoque intercultural en el diseño de políticas públicas.

⁷¹ DEGREGORI, Carlos. "Desigualdades persistentes y construcción de un país pluricultural. Reflexiones a partir del trabajo de la CVR". En: Biblioteca Virtual de la Red Internacional de Estudios Interculturales (RIDEI). www.pucp.edu.pe/ridei/biblioteca-virtual, fecha de visita: 15 de diciembre de 2010. p. 9.

1.1.4 Lengua, Bilingüismo y Multilingüismo

Lengua

La lengua es una de las manifestaciones más propias del fenómeno lingüístico. Es, en buena cuenta, una forma oral de comunicación lingüística. Resulta importante observar que la lengua es adquirida en y de la comunidad en la que el individuo vive y como parte de su proceso de socialización. Sobre esta base, no debe dejarse de lado que la lengua es un típico fenómeno cultural.⁷²

Adviértase, asimismo, que el término lengua no incluye dentro de sus alcances al término escritura. La escritura es una representación gráfica que intenta reproducir la lengua. No toda lengua alcanza una representación gráfica a través de la escritura. Este aspecto resulta de relevancia en el caso peruano, donde las lenguas originarias y, en particular, las lenguas de las comunidades amazónicas son predominantemente orales y no cuentan con un sistema escrito.

Existen, adicionalmente, algunas definiciones afines a las de lengua cuya descripción resulta relevante:

- (i) Lengua oficial: Es aquella reconocida por el Estado como forma de comunicación habitual y legal para todos los trámites usuales en la vida ciudadana.⁷³
- (ii) Lengua materna: Es aquella cuya adquisición corresponde al primer proceso de socialización de un individuo, esto es, aquella que se aprende durante los primeros años de vida de la persona. Es la lengua que, al darse en la etapa

⁷² ESCOBAR, Alberto. Ob. Cit. p. 35.

⁷³ Ídem. p. 38.

temprana de socialización, tiene mayor importancia en la formación de principios sobre cómo concebir la vida.⁷⁴

- (iii) Segunda Lengua: Es aquella lengua que se aprende con posterioridad a la adquisición de la lengua materna. El aprendizaje de la segunda lengua es posterior a la primera socialización, pudiendo incluso darse en la edad adulta de las personas. Si bien puede ir acompañada de la aprehensión de valores y elementos culturales, estos no tienen la misma intensidad que los adquiridos por la lengua materna. Debe precíarse que una persona puede aprender más de una segunda lengua a lo largo de su vida.

Bilingüismo

El bilingüismo es la situación por la cual un individuo domina, de diferentes formas y en diferentes grados, el uso de dos lenguas. El bilingüismo de cada individuo variará de acuerdo a las capacidades lingüísticas que los individuos desarrollen en cuatro ámbitos de competencia definidos como básicos: escuchar hablar, leer y escribir.⁷⁵ Pueden darse distintos niveles de bilingüismo, tales como:⁷⁶

- (a) Bilingüismo Coordinado: Este tipo de bilingüismo se da cuando un individuo domina dos lenguas con igual destreza y es capaz de desarrollar habilidades comunicativas en ambas lenguas.

⁷⁴ La corriente lingüística denominada generativista plantea que, incluso, los seres humanos tendrían una predisposición genética para comunicarse a través de la lengua y, en particular, de la lengua materna. Esta situación se evidenciaría, por ejemplo, en la predisposición de los neonatos ciegos, quienes pese a no percibir información visual, son capaces de desarrollar con la misma facilidad que los niños sin este problema físico la comunicación con sus padres, aprendiendo a hablar en el mismo lapso de tiempo que un niño normal. Sobre el particular: LORENZO, Guillermo. "Comprender a Chomsky: introducción y comentarios a la filosofía chomskyana sobre el lenguaje y la mente". Madrid: A. Machado Libros, 2001.

⁷⁵ A criterio de algunos autores, la lengua usada para pensar podría constituir una quinta área de la competencia lingüística. BAKER, Colin. "Fundamentos de educación bilingüe y bilingüismo". Madrid: Cátedra, 1997. pp. 12 y ss.

⁷⁶ BERMÚDEZ, Alexis. Ob. Cit. pp. 16-17.

- (b) Bilingüismo Subordinado: Esta situación se da cuando una persona domina una lengua, usualmente su lengua materna, con mayor destreza que otra, que suele adquirir con posterioridad.
- (c) Bilingüismo Incipiente: Este bilingüismo designa a la situación por la cual un individuo está iniciándose en el manejo de una segunda lengua.⁷⁷

Multilingüismo

Si el bilingüismo expresa un fenómeno individual (posibilidad de una persona de hablar más de una lengua), el multilingüismo alude a un fenómeno colectivo. Por multilingüismo se entiende una situación de confluencia de uso de dos o más lenguas en un determinado ámbito geográfico (comúnmente un país). Algunos autores añaden que las lenguas cuyo uso confluye deben caracterizarse por ser lenguas con una densidad socialmente significativa.⁷⁸ No obstante, no existe un criterio estándar para determinar que se entiende por la noción de “densidad socialmente significativa”. En nuestro caso, a efectos de determinar un criterio de densidad social en el uso de una lengua adoptaremos la clasificación de lenguas en: (i) territoriales; (ii) comunitarias y (iii) en extinción; como se describirá más adelante.

Complementariamente, un concepto muy ligado al de multilingüismo es el de diglosia. Por diglosia se alude a una situación donde una lengua está en posición de fuerza (por razones político administrativas y/o socioeconómicas) y tiende a

⁷⁷ El lingüista Stephen Krashen plantea una distinción entre adquisición y aprendizaje. La adquisición se da en forma inconsciente, el aprendizaje es producto de procesos conscientes. Llevando esta distinción a los tipos de bilingüismo se puede decir que mientras el bilingüismo coordinado se adquiere, el bilingüismo subordinado y el bilingüismo incipiente se aprenden. KRASHEN, Stephen. “Second Language Acquisition and Second Language Learning”. Prentice Hall, 1982.

⁷⁸ ESCOBAR, Alberto. Perú: Ob. Cit. p. 43.

ocupar todos los sectores de la actividad lingüística en detrimento de otras lenguas minoritarias.⁷⁹ Como consecuencia de la diglosia se producirá una situación de conflicto, que terminará expresándose en: (i) que la lengua dominante se imponga y subsista a la lengua dominada o (ii) que los usuarios de la lengua dominada se resistan y busquen la normalización de su lengua, es decir, su utilización masiva en la comunicación social, respetando normas de uso y normativa.⁸⁰

Es importante notar que las situaciones de multilingüismo y diglosia son más frecuentes de lo que se piensa. En algunos casos, como el español, belga o suizo, la existencia de una sociedad multilingüe va acompañada del reconocimiento de la oficialidad de estas lenguas. En otros casos, por el contrario, la existencia de una sociedad multilingüe no va acompañada de un reconocimiento de la oficialidad de las lenguas que confluyen o se tiene que el reconocimiento de la oficialidad es puramente declarativo. Ello resulta frecuente, sobre todo, en el caso de los países latinoamericanos.

En el caso peruano, nos encontramos en una sociedad multilingüe, pero donde la oficialidad de lenguas distintas al castellano ha resultado fundamentalmente declarativa. Ello pese a que la propia Constitución de 1993 reconoció el carácter oficial de las lenguas distintas al castellano. Sin embargo, esta disposición no ha resultado materia de implementación por parte de las autoridades peruanas, exceptuando las disposiciones de la Ley de Lenguas Originarias.

De igual modo, no debe descuidarse el hecho de que el castellano y las lenguas originarias se encuentran hasta la fecha en una situación de diglosia, caracterizada

⁷⁹ ALISEDO, Graciela. "La diversidad lingüística". En: AMEIGEIRAS, Aldo y Elisa JURE (compiladores). Diversidad cultural e interculturalidad. Buenos Aires: Universidad General de Sarmiento, 2006. pp. 149-150.

⁸⁰ *Ibíd.*

por el carácter de lengua predominante del castellano sobre las lenguas originarias. Este fenómeno se ha reflejado en distintos ámbitos, siendo los más comunes el uso de políticas asimilacionistas a favor del uso del castellano en perjuicio del uso de las lenguas originarias. En este sentido, el diseño de políticas públicas sobre acceso a la información pública deberá tomar en cuenta en su etapa de formulación un estado de la cuestión sobre la diglosia como elemento que caracteriza el uso del castellano y las lenguas originarias en el Perú.

1.2. Elementos para el diseño de políticas públicas para minorías lingüísticas

Además de las nociones estudiadas, resulta importante una breve descripción de otros elementos que deben tenerse presente para el diseño de políticas públicas para minorías lingüísticas. Debemos precisar que esta descripción busca recoger solo algunos de los aspectos que deberán tenerse presente en el diseño de estas políticas, valga esta acotación debido a que la complejidad que encierra cada uno de estos elementos ameritaría para sí estudios más exhaustivos.

1.2.1. Elementos demográficos

Un primer elemento a destacar en el diseño de políticas públicas sobre acceso a la información pública es determinar el tipo de personas a quienes va dirigida la información. Esto al mismo tiempo significa determinar quiénes serían las personas susceptibles de solicitar esta información, así como sus características peculiares. En términos estadísticos, pese a algunos cuestionamientos respecto de si los censos realizados abarcan la totalidad de grupos étnicos del país, al 2007 algunas

cifras que nos ayudan a identificar a los grupos lingüísticamente minoritarios son las siguientes:⁸¹

- De acuerdo al Censo Nacional 2007, un total de 3'919.314 personas mayores de 5 años de edad pertenecen a la población indígena y nativa de nuestro país. De este grupo, a su vez, tenemos que: (a) 83% son quechuas, (b) 11% son aymaras y (c) 6% son indígenas amazónicos. Esta cifra equivale a 16% del total de la población en dicho rango de edad.
- El II Censo de Comunidades Indígenas Amazónicas del año 2007 empadronó a 332.975 ciudadanos residentes en 1.786 comunidades indígenas ubicadas en 11 departamentos del noreste del país. Las mayores concentraciones de población indígena amazónica están en Loreto (31,8%), Junín (22,1%) y Amazonas (15,6%). Asimismo, se identificaron 51 etnias pertenecientes a 13 familias lingüísticas. Los grupos étnicos con mayor población son los asháninka (26,6%) y los aguaruna (16,6%), mientras que las familias lingüísticas con mayor población son arahuaca y jíbaro. Es importante apreciar que por limitaciones de recursos este Censo no llegó a empadronar a todas las comunidades amazónicas.
- Las lenguas originarias identificadas en nuestro país son: achuar, aguaruna, aimara, amahuaca, ashaninka, bora, arabela, cacataibo, candoshi, capanahua, cashibo-cacataibo, cashinahua, chamicuro, chayahuita, cocama cocamilla, culina, ese eja, huitoto, harakmbut, iñapari, jacaru, jebero, machiguenga, mayoruna, nomatsiguenga, ocaína, orejón, quechua, resígaro, secoya, shipibo-conibo, taushiro, ticuna, urarina, yagua, yaminahua (yora) yanesha y yine.

⁸¹ CORREA, Norma. Ob. Cit. p. 23.

Debe precisarse que esta enumeración se recoge de los diversos proyectos de ley del Congreso de la República, mas es una enumeración que deberá ser materia de actualización en el Mapa Etnolingüístico del Perú a que se refiere la Ley de Lenguas Originarias.

Adicionalmente, como señaláramos, sobre la base del elemento demográfico, algunos autores han planteado la construcción de un criterio de densidad social que permita determinar situaciones de multilingüismo o de conflicto lingüístico. En este sentido, por criterios cuantitativos, existirían tres tipos de hablantes de lenguas originarias: (i) los hablantes de lenguas territoriales; (ii) los hablantes de lenguas comunitarias y (iii) los hablantes de lenguas casi extintas.⁸²

En el primer caso, hablantes de lenguas territoriales, nos encontramos ante lenguas que cuentan con un número cuantitativamente alto de hablantes, con poca probabilidad en un horizonte mediano de extinguirse.⁸³ En el caso de nuestro país, este sería el caso de lenguas tradicionales como el quechua o el aymara, las cuales son mayoritarias en determinados ámbitos geográficos del país y que también se han extendido urbanamente a partir de desplazamientos migratorios de la población.

En el caso de hablantes de lenguas comunitarias nos encontramos ante lenguas utilizadas por un número de hablantes cuantitativamente menor que las lenguas de hablantes territoriales, pero en una proporción que no evidencia su extinción en un horizonte de corto plazo.⁸⁴ Los autores que plantean esta clasificación señalan que se trataría de lenguas habladas por algunos miles de hablantes. En el caso

⁸² RICHARDS, Michael y Julia RICHARDS. Ob. Cit. pp. 5 y ss.

⁸³ *Ibíd.*

⁸⁴ *Ibíd.*

peruano, entrarían dentro de esta clasificación, por ejemplo, lenguas como el ticuna (6,000 hablantes) o el shipibo-conibo (28,000 hablantes). Los hablantes de estas lenguas, en general, se caracterizan por tener una alta valoración de su lengua, lo cual permite su subsistencia.

El tercer y último grupo de hablantes es el de las lenguas en extinción. Supone el caso más crítico y complicado no solo como elemento de estudio sino para la implementación de políticas públicas. Se trata de hablantes de lenguas nativas en números muy reducidos, básicamente con un número de hablantes inferior a 1,000 personas. Como ejemplos de este tipo de lenguas en nuestro país tenemos al amahuaca, lengua que tiene entre 90 y 130 hablantes, el arabela, que contaría apenas con 50 hablantes, el huitoto minina con 5 hablantes, el ñapari con 4 hablantes, el chamicuro con 2 hablantes y el taushiro con 1 hablante (registrado este último en el año 2002).⁸⁵

Consideramos que los elementos demográficos resultan de suma relevancia a efectos de la formulación e implementación de las políticas públicas dirigidas a hablantes de lenguas originarias. Este elemento permitirá definir aspectos como los presupuestos que serán necesarios invertir para la puesta en marcha de una determinada política pública, así como los alcances que esta tendrá.

No obstante, es importante advertir que las políticas públicas dirigidas a las minorías lingüísticas no deben tener como único referente a este elemento, pues ello haría perder de lado factores como los sociales, económicos, culturales y otros que deben estar presentes en el diseño de este tipo de políticas.

⁸⁵ Un portal electrónico donde se pueden encontrar referencias interesantes sobre el particular es www.ethnologue.com

1.2.2. Elementos socio-económicos

Si bien el elemento demográfico nos ayuda a entender el número de integrantes de las minorías lingüísticas de nuestro país, este número probablemente no tenga mucho valor si no profundizamos en las limitaciones sociales y económicas de estos grupos humanos. Como mencionamos en los capítulos precedentes, las minorías lingüísticas representan a algunos de los grupos humanos con mayores limitaciones socio-económicas de nuestro país.

En este sentido, lo mencionado queda graficado de forma muy clara cuando observamos que la mayor cantidad de pobres extremos y pobres de nuestro país se concentran en los hablantes de lenguas originarias. Igual situación ocurre cuando observamos que son también estos grupos quienes tienen una mayor cantidad de necesidades básicas insatisfechas. Estadísticamente estas situaciones se expresan en lo siguiente.⁸⁶

CUADRO N° 2

POBREZA MONETARIA SEGÚN LENGUA MATERNA (2007)

	Quechua	Aimara	Nativo	Hispanohablante
Pobre extremo	32,05%	25,86%	46,96%	8,65%
Pobre no extremo	30,35%	31,72%	32,92%	23,66%
No pobre	37,60%	42,42%	20,12%	67,69%
Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: Vásquez *et al.* (2008).

⁸⁶ CORREA, Norma. Ob. Cit. p. 24.

CUADRO N° 3

 PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN CON NECESIDADES BÁSICAS
INSATISFECHAS SEGÚN LENGUA MATERNA (2007)

	Quechua	Aimara	Nativo	Hispanohablante
Vivienda inadecuada	21,57%	6,48%	24,90%	14,32%
Hogares con hacinamiento	10,31%	8,00%	48,21%	8,51%
Hogar sin servicios higiénicos	36,36%	26,45%	49,63%	17,43%
Hogar con niños sin asistencia escolar	10,25%	6,53%	26,84%	8,77%
Vivienda con alta dependencia económica	1,23%	0,24%	3,89%	0,76%
Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: Vásquez *et al.* (2008).

De igual modo, es importante notar que las minorías lingüísticas son sectores de la población que presentan altos niveles de exclusión social y vulnerabilidad. La pobreza material que enfrentan estos grupos se agudiza por la exclusión histórica y estructural, la cual evidentemente limita el ejercicio de sus derechos y su participación en la vida nacional.⁸⁷ Esta exclusión se termina manifestando en aspectos como la falta de provisión de servicios públicos, las limitaciones en vías de comunicación, problemas en atención de salud, educación, vivienda y, en general, la falta de satisfacción de otras necesidades básicas para la población.

En el caso de la vulnerabilidad, tenemos que los grupos indígenas y amazónicos hablantes de lenguas originarias representan grupos con una menor capacidad de respuesta frente a riesgos, shocks o situaciones estructurales, que pueden conducir a un deterioro importante en las condiciones de la vida de las personas.⁸⁸ Algunas formas en que se manifiesta esta situación de vulnerabilidad son discriminación

⁸⁷ *Ibíd.*

⁸⁸ *Ídem.* p. 27.

racial, explotación de sus recursos sin consulta, minería ilegal, realización de trabajos forzosos o situaciones más extremas como trata de niños y mujeres o falta de atención sanitaria de emergencia.⁸⁹

Otro elemento socio-económico a tomar en cuenta es la existencia de fenómenos migratorios frecuentes en estas poblaciones, derivados precisamente de la búsqueda de oportunidades de crecimiento económico y social. En nuestro país resultaron y resultan frecuentes los desplazamientos de sectores rurales o amazónicos a zonas urbanas, hecho que muchas veces supone no sólo un desplazamiento físico sino un desplazamiento cultural de estos grupos humanos.

Como consecuencia de estos desplazamientos podrán suscitarse fenómenos de pérdida de contacto con el grupo cultural, aculturación y asimilación. En consecuencia, los fenómenos migratorios eventualmente no solo supondrán un simple desplazamiento geográfico sino un desplazamiento socio-cultural de los individuos integrantes de organizaciones originarias, desplazamiento que podría estar sujeto a experiencias traumáticas para estos individuos.

Consideramos que los factores socio-económicos descritos deben tenerse muy presentes al momento del diseño de las políticas públicas para hablantes de lenguas minoritarias. En particular, planteamos que existen ámbitos sumamente sensibles donde la provisión de información pública podrá ayudar a que algunas de las barreras sociales impuestas puedan ir desmoronándose en beneficio de estos grupos humanos. Así, información sobre mecanismos de participación ciudadana o

⁸⁹ Un ejemplo de ello es la falta de atención médica a las poblaciones Kandozi y Shapras en la Región Loreto, dos etnias de las cuales varios de sus miembros murieron como consecuencia de la hepatitis "B", sin que el Ministerio de Salud o el Gobierno Regional de Loreto emprendiesen medidas de prevención o atención. Una descripción sobre algunos antecedentes de este caso se puede encontrar en: PEÑA, Antonio. "Solidaridad con los Kandozis y Shapras, frente a la Hepatitis "B". En: <http://derechoydesastre.wordpress.com/>, fecha de visita: 22 de mayo de 2011.

de control de funcionarios y acceso a la justicia son solo algunos de las formas en que podría reducirse la asimetría socio-económica existente.

1.2.3. Elementos culturales

Otros de los elementos que consideramos imprescindible al momento de diseñar políticas públicas dirigidas a hablantes de lenguas originarias es que se tome conciencia de la lengua como elemento que forma parte de las tradiciones culturales de estos sectores de la población. En efecto, en base a la lengua (particularmente la materna) se establecen nociones culturales importantes: la pertenencia, el respeto, la alegría, la solidaridad, etcétera. La lengua, en general, proporciona a los individuos incluso una perspectiva distinta de las relaciones entre las personas y su entorno.

Esto se manifiesta en una diversidad de ejemplos, como el hecho de las distintas perspectivas que nos brindan el castellano, el quechua y el aymara respecto a la noción de pertenencia a un grupo. En el castellano solo existe una categoría para expresar la idea de nosotros (ejm. *Nosotros* somos peruanos). En cambio tanto el aymara como el quechua nos ofrecen dos categorías para referirse a la idea de pertenencia a un grupo. En estas dos lenguas existe una palabra que designa el nosotros inclusivo (es decir, el nosotros que incluye al hablante y a los interlocutores), esta palabra en quechua es el *nuqanchis* y en aymara el *nanaka*.

Adicionalmente, en estas dos lenguas originarias, existe un nosotros exclusivo (que no incluye a quien habla en la acción, pero si da a entender su pertenencia al grupo), en quechua la palabra que designa esta categoría es el *nuqayku* y en aymara el *jiwasanaka*. Estas palabras no tienen un contenido casual, pues, por el contrario, son términos que nos permiten entender el gran valor que quechuas y

aymaras le otorgan a la pertenencia al grupo, así como a las relaciones que ello guarda con la noción de reciprocidad andina y unidad familiar.

De igual modo, la lengua como elemento cultural puede ayudar a expresar formas y modos adquiridos de concebir el mundo, incluyendo la valoración que un individuo hace sobre sí mismo, sobre su grupo y como mencionamos sobre su propio entorno.⁹⁰ Por ello, no es extraño notar que, en general, la lengua termina proyectando elementos que particularizan a cada cultura.

Existen diversas culturas de la amazonia que tienen más vocablos para diferenciar tonalidades de colores como el verde o, como es bastante conocido, se tiene el caso de los esquimales y su capacidad para diferenciar distintas tonalidades de colores claros. Estas particularidades terminan siendo una de las formas más visibles de cómo los individuos se van asociando con su entorno y cómo esta forma de relación se proyecta en sus lenguas.

El elemento cultural, en consecuencia, guarda relación con tomar en cuenta las cargas valorativas que los hablantes le dan a su lengua. La lengua no es un mero elemento comunicativo sino, por el contrario, encierra una serie de elementos simbólicos que le otorgan riqueza. En este entender, las políticas sobre acceso a la información pública que estudiamos podrán facilitarse ya no sólo con traducciones o entrega de información en lenguas minoritarias sino también buscando que las instancias estatales aprehendan ciertos elementos culturales de estos grupos humanos.

⁹⁰ HEISE, María; TUBINO, Fidel y Wilfredo ARDITO. Ob. Cit. pp. 7 y ss.

Por consiguiente, será recomendable utilizar categorías vinculadas a las culturas de los grupos lingüísticos minoritarios para traducir cierta terminología jurídica o técnica de la información pública o ciertos alcances de esta información (por ejemplo, nociones tan occidentales como el derecho de un debido proceso, el derecho de defensa o aspectos vinculados a la salud personal). Esto facilitará que al momento en que se diseñen políticas públicas dirigidas a hablantes de lenguas originarias se evite utilizar elementos que poco o nada tienen que ver con la realidad de estas poblaciones, situación que anteriormente y de forma recurrente se dio en otros ámbitos.⁹¹

1.2.4. Elementos lingüísticos

En el elemento lingüístico consideramos que el diseño de políticas de acceso a la información pública deberá tomar en cuenta algunas particularidades propias de la situación actual de las lenguas originarias de nuestro país. En este sentido, es importante tener presente que:

- No existe una estandarización de la gramática y sintaxis de la mayoría de lenguas originarias. Como excepciones se tiene el caso del quechua, el aymara y otras lenguas que se mencionan en el capítulo cuarto.
- No existe una actualización de los vocabularios de la mayoría de lenguas originarias del país, deficiencia que obedece a que estas lenguas no se encuentran en procesos de normalización lingüística.

⁹¹ Sobre el particular recomendamos: LÓPEZ, Luís. "Tengo una muñeca vestida de azul ¿Kuns uka siñurita parlpachaxa?". En: Autoeducación, Revista de educación popular. N° 10/11. Lima: Autoeducación, 1984. pp. 45-50.

- No se ha alentado la formación de traductores profesionales especializados en el uso de lenguas originarias.
- No se ha alentado la inclusión a la administración pública de hablantes de lenguas originarias.
- No se ha procedido a actualizar el Mapa Etnolingüístico a que se refiere la Ley de Lenguas Originarias y que resulta clave para la implementación de diversas políticas públicas a nivel regional, provincial y distrital.

1.3. La experiencia comparada.

La experiencia comparada sobre diseño de políticas públicas para grupos lingüísticamente minoritarios o en contextos de multilingüismo es variada, respondiendo en los casos más exitosos a una propuesta que tomó en cuenta las particularidades de cada realidad. En tal sentido, consideramos interesante sobre el particular las experiencias belga, catalana y suiza.

En el caso belga, nos encontramos ante un estado federal donde conviven tres comunidades lingüísticas: hablantes de neerlandés, alemán y francés. Bélgica ha buscado enmarcar territorialmente a cada una de estas comunidades; sin embargo, y pese a sus avances en este propósito todavía existen zonas donde dicha delimitación no ha prosperado y siguen presentándose conflictos sobre la lengua que se utiliza.⁹² La particularidad del caso belga no yace, sin embargo, en la subsistencia de estas tensiones. Lo llamativo es el reconocimiento de tres lenguas como oficiales y la organización del aparato estatal en función de esta división. Así,

⁹² CALVET, Louis-Jean. "Identidades y Plurilingüismo". En: Biblioteca Virtual de la Red Internacional de Estudios Interculturales (RIDEI). www.pucp.edu.pe/ridei/biblioteca-virtual, fecha de visita: 26 de mayo de 2011. pp. 1 y ss.

existen aspectos de la organización política que se definen por aspectos lingüísticos, como la cantidad de ministros, que debe ser proporcional entre los hablantes de francés y neerlandés (lenguas mayoritarias del país).

Al mismo tiempo, en el plano de las políticas públicas representativas en Bélgica, debe notarse que el Estado promueve el uso de los tres idiomas oficiales, según cada comunidad lingüística. Aspectos como la salud, la educación y el suministro de información a los ciudadanos se realizan en el idioma oficial que corresponde a cada comunidad lingüística. En cuanto a este último aspecto, el Estado belga no sólo respeta la obligación de entregar información pública a sus ciudadanos en la lengua de su comunidad lingüística sino, adicionalmente, incentiva la obligación de que las entidades privadas entreguen información en estas lenguas (por ejemplo, información sobre materia de seguros de salud o materia previsional).

En el caso catalán nos encontramos ante un reconocimiento regional de una lengua de una comunidad que históricamente ha estado marcada por la defensa de su identidad. A diferencia del caso belga, el alcance del reconocimiento del catalán se encuentra limitado a la región de Cataluña.⁹³ Los alcances que la comunidad catalana le confiere a su lengua son bastante extendidos. Las políticas de normalización lingüística se extienden a ámbitos como la educación, la salud y al suministro de información pública.⁹⁴

Sobre este último punto resulta importante observar que la obligación de entrega de información pública, similar a lo que ocurre con el caso belga, no se encuentra limitada únicamente a los funcionarios públicos sino que también se extiende a los

⁹³ Ibid.

⁹⁴ VIDAL-QUADRAS, Alejo. "Multilingüismo y política: el caso catalán". En: Biblioteca Virtual de la Red Internacional de Estudios Interculturales (RIDEI). www.pucp.edu.pe/ridei/biblioteca-virtual, fecha de visita: 13 de junio de 2011. p. 9.

privados, en aspectos como la defensa del derecho de los consumidores, las relaciones laborales, materias previsionales, entre otros aspectos.⁹⁵ En esta línea, un punto interesante del caso catalán es la utilización de los medios locales para suministrar información de relevancia a los ciudadanos. De este modo, se utilizan medios de comunicación para informar a los ciudadanos sobre sus derechos o sobre información relevante para su comunidad (incluyendo normas legales, etc.).

En el caso suizo nos encontramos ante un país que cuenta con cuatro lenguas oficiales: el francés, el alemán, el italiano y el reto-románico o romance. Como sucede en los anteriores casos el carácter de oficialidad de estas lenguas, permite que sus hablantes las utilicen en sus relaciones como ciudadanos,⁹⁶ incluyendo aspectos como la posibilidad de utilizar estas lenguas para trámites de diverso tipo, procesos judiciales, así como para la recepción de información pública.

Desde nuestro enfoque, consideramos que los casos anteriores presentan una diferencia sustantiva respecto del caso peruano. Esto es la estructuración de políticas lingüísticas sobre la base de grupos humanos que no presentan relaciones asimétricas tan pronunciadas como las existentes en nuestro país. En ninguno de los casos señalados, encontramos que los hablantes de alguna de las lenguas oficiales del país o de la lengua regional, se encuentren en una situación de vulnerabilidad o exclusión social al nivel de los hablantes de lenguas originarias de Perú.

No obstante ello, la experiencia comparada nos permite constatar que es posible el reconocimiento estatal de más de una lengua y que resulta factible que se diseñen

⁹⁵ MILIAN, Antoni. "Público y privado en la normalización lingüística". Barcelona: Atelier, 2000. p. 98.

⁹⁶ ESCOBAR, Alberto. Ob. Cit. pp. 46 y ss.

políticas públicas dirigidas a más de un grupo lingüístico. En este sentido, se aprecia que un Estado sí puede organizar e implementar políticas públicas a través de mecanismos como el uso de soportes escritos, verbales o audiovisuales en lenguas minoritarias o la obligatoriedad de cuotas de participación política a favor de los grupos lingüísticamente minoritarios. Evidentemente, para garantizar que cada una de estas políticas resulte adecuada es necesario que las mismas se desarrollen tomando en cuenta la realidad propia de cada país.

1.4 La experiencia nacional: ámbitos de competencia

La experiencia nacional sobre desarrollo de políticas públicas para minorías lingüísticas no se ha organizado hasta la fecha sobre marcos generales sino fundamentalmente a través de programas o proyectos específicos, como los referidos a educación intercultural bilingüe. No obstante, esta falencia ha buscado ser corregida en la Ley de Lenguas Originarias, cuando dicha norma establece la implementación de una Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad.⁹⁷

De igual modo, sobre la base de los lineamientos establecidos en la Constitución de 1993, consideramos que de forma genérica constituirán ámbitos de competencia para el desarrollo de políticas públicas los siguientes:

1.4.1 Políticas a nivel de Congreso

De acuerdo a lo previsto en los artículos 102° y 103° de la Constitución de 1993, el Congreso de la República cuenta con una serie de atribuciones que pueden ser ejercidas como parte del desarrollo de su función legislativa. En el caso de sus

⁹⁷ Artículos 11° y 12° de la Ley de Lenguas Originarias.

atribuciones vinculadas al diseño de políticas públicas, encontramos que son de relevancia aspectos como la posibilidad de que el Congreso emita leyes y resoluciones legislativas o que apruebe el presupuesto y la cuenta general de la República.

El primer aspecto –dación de normas- resulta relevante debido a que etapas como la formulación e implementación de políticas públicas requieren frecuentemente la emisión de algún dispositivo normativo, en particular leyes, que faciliten el desarrollo de las políticas públicas que se proyecta plantear.

En el caso de la aprobación del presupuesto y la cuenta general de la República, el Congreso tendrá un papel importante en la asignación y distribución de recursos que eventualmente repercutirán en el diseño de políticas públicas requiere. En estricto, si bien no es una entidad con iniciativa de gasto ni el órgano que directamente determina la forma en que se asignan los recursos públicos, labores propias de las entidades del Poder Ejecutivo, como el Ministerio de Economía, el Congreso sí tiene un papel clave en alentar que la redistribución de recursos se traslade a políticas públicas concretas.

De igual forma, es en el ámbito del Congreso de la República donde se deberá dar un análisis de la viabilidad jurídica de diversas políticas públicas que se formulan, lo cual evitará que una política pública resulte contradictoria o pueda ser cuestionada como inconstitucional o ilegal. En consecuencia, una de las mayores responsabilidades del Congreso es evaluar si las políticas que se plantean desarrollar a través de mecanismos normativos de su competencia cumplen o no con el requisito de viabilidad jurídica exigido.

Dos puntos adicionales donde el papel del Congreso resultará clave en el desarrollo de políticas públicas son la posibilidad de que delegue facultades legislativas al Poder Ejecutivo y la adecuación de la estructura y funcionamiento de entidades del Estado a las nuevas políticas que se buscan implementar.⁹⁸ En el primer caso, el Congreso deberá buscar que el Poder Ejecutivo, en caso dentro del ejercicio de sus facultades de legislación delegada busque diseñar o implementar (directa o indirectamente) una política pública, lo haga respetando el requisito de viabilidad jurídica.

En relación al segundo aspecto, el diseño de políticas públicas puede requerir que algunas entidades administrativas adecúen determinados aspectos de su organización. En el caso específico de las entidades del Estado previstas en la Constitución de 1993, tendremos que esta adecuación se materializará a través de eventuales modificaciones de las leyes de organización de estas dependencias. Por tanto, en estos supuestos, el Congreso cumplirá un papel importante incorporando o adaptando a estas organizaciones a los objetivos de la política pública planteada.

En definitiva, las competencias del Congreso vinculadas al diseño de políticas pública serán:

- Emitir leyes y resoluciones legislativas, las mismas que podrán servir para formular o implementar políticas públicas.
- Aprobar el presupuesto y la cuenta general de la República. Dicha atribución permite promover y flexibilizar el desarrollo de políticas públicas.

⁹⁸ El artículo 104° de la Constitución de 1993 permite al Congreso de la República delegar facultades legislativas al Poder Ejecutivo. Por su parte, el artículo 106° de la Constitución de 1993 establece que el Congreso de la República a través de leyes orgánicas regulará la estructura y funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución.

- Realizar una labor de evaluación del requisito de viabilidad jurídica de las políticas públicas que se plantean a través de dispositivos normativos de su competencia.
- Delegar facultades legislativas al Poder Ejecutivo, pudiendo este último, a través de dichas facultades, favorecer el diseño de políticas públicas.
- Adecuar la estructura y organización de las entidades del Estado previstas en la Constitución a los requerimientos de determinadas políticas públicas.

1.4.2 Políticas a nivel de Gobierno

En el caso de las competencias propias del Gobierno encontramos que existen básicamente tres planos donde estas competencias se manifiestan, esto es, el plano del Gobierno Central, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales. Cada uno de estos ámbitos tendrá responsabilidades en el diseño de políticas públicas. En especial, consideramos que en el caso de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales estos tendrán un rol más activo en el proceso de diseño, sobre todo, si tomamos en cuenta que son ellos quienes tienen un conocimiento más cercano de la realidad de sus localidades y el tipo de políticas que necesitan.

Igualmente, es importante observar que las entidades que integran el Gobierno son quienes en términos prácticos tienen mayores responsabilidades y funciones en el diseño de políticas públicas.⁹⁹ Ello por cuanto serán ellas quienes analizarán aspectos como el requisito de viabilidad jurídica, política y cultural de los programas

⁹⁹ Recordemos también que es uno de los ámbitos donde más frecuentes son las limitaciones al acceso a información pública. Ver: DEFENSORÍA DEL PUEBLO. "El acceso a la información pública, no a la cultura del secreto". Lima: Defensoría del Pueblo, 2004. pp. 47 y ss.

y proyectos que como parte de las políticas públicas se busquen formular e implementar.

Como marco general, debe tomarse en cuenta que las competencias del Gobierno en el diseño de políticas públicas incluirán aspectos como:

- Realizar en sus distintos niveles de organización una labor de evaluación del cumplimiento de los requisitos de viabilidad política, jurídica y cultural de las políticas públicas que se plantean.
- Realizar una labor de formulación de normas (decretos legislativos, normas reglamentarias, resoluciones ministeriales y otras normas de su competencia).
- Determinar la asignación presupuestaria para los procesos de diseño de políticas públicas.
- Determinar a los funcionarios, equipos y otros agentes que estarán involucrados en el diseño de políticas públicas.
- Determinar lineamientos sobre los cuales se desarrollarán los procesos de diseño de políticas públicas.

A nivel de Gobierno Central

En este ámbito se diseñarán políticas públicas de alcances más generales, donde autoridades como la Presidencia de la República y el Consejo de Ministros tendrán un rol promotor importante. Igualmente, en este nivel se definirán aspectos como la dirección de la política general del Gobierno, incluida la priorización de programas, proyectos, presupuestos y demás instrumentos que puedan utilizarse para el diseño de políticas públicas.

Asimismo, en este ámbito se ejercitarán labores de reglamentación de leyes como parte del proceso de diseño de políticas públicas, situación donde deberá realizarse el análisis de la viabilidad jurídica de estos dispositivos. Nótese, además, que el carácter macro de las políticas públicas de este nivel, no impide que las autoridades del Gobierno Central participen en labores de coordinación con Gobiernos Regionales y Locales para el diseño de políticas públicas de carácter más puntual.

A nivel de Gobierno Regional

Como el propio texto constitucional lo establece,¹⁰⁰ los Gobiernos Regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Estos gobiernos, además, cumplen labores de coordinación con los Gobiernos Locales sin que ello implique interferir en sus funciones y atribuciones. En particular para el caso del diseño de políticas públicas encontramos que estos gobiernos son competentes para:

- Aprobar presupuestos. En el caso del diseño de políticas públicas consideramos que esta competencia debe ir acompañada de adecuadas políticas de asignación de recursos.
- Formular y aprobar planes de desarrollo regional concertados con las municipalidades y la sociedad civil, así como ejecutarlos.
- Definir a los distintos agentes y elementos involucrados en el diseño de políticas públicas para ámbitos de su competencia.

¹⁰⁰ Sobre el particular, ver los artículos 191° y siguientes de la Constitución de 1993.

- Promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, vialidad, comunicaciones, educación, salud, medio ambiente. Es de notar que en cada uno de estos sectores pueden plantearse procesos de diseño de políticas públicas y, más concretamente, diseño de políticas públicas sobre acceso a la información pública.
- Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura de alcance e impacto regional.
- Realizar una labor de evaluación de los requisitos de viabilidad política, jurídica y cultural de las políticas públicas que diseñan.
- Realizar una labor de formulación de normas y dictado de normas inherentes a la gestión regional (ordenanzas regionales).
- Aprobar políticas regionales de lenguas originarias, tradición oral e interculturalidad, de conformidad a lo previsto en el artículo 13° de la Ley de Lenguas Originarias.

A nivel de Gobierno Local

Los Gobiernos Locales de nuestro país se encuentran representados por las municipalidades provinciales y distritales. Son entidades que cuentan con autonomía política, económica y administrativa en los ámbitos de su competencia. En el caso del diseño de políticas públicas encontramos que estas instancias tienen competencia para:

- Aprobar presupuestos. Al igual que en el caso de los Gobiernos Regionales, consideramos que esta competencia debe ir acompañada de adecuadas políticas de asignación de recursos.
- Aprobar el plan de desarrollo local concertado con la sociedad civil. Dentro de los alcances de este plan se podrá incluir la estructuración de mecanismos de acceso a la información pública para los pobladores locales.
- Definir a los distintos agentes y elementos involucrados en el diseño de políticas públicas para ámbitos de su competencia, incluyendo aspectos como la conformación de equipos de trabajo.
- Organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad. En este ámbito se podrá apreciar que es viable el diseño de políticas públicas para facilitar el acceso a estos servicios públicos, así como para permitir el acceso a información sobre ellos.
- Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura local. En este caso, igualmente, se podrá favorecer el diseño de políticas públicas que permitan el acceso a información de estos proyectos.
- Desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, transporte colectivo, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte. En cada uno de estos ámbitos se podrán estructurar una diversidad de políticas públicas, incluyendo aquellas relacionadas con el acceso a la información de estas actividades.

- Realizar una labor de evaluación de los requisitos de viabilidad política, jurídica y cultural de las diferentes políticas públicas que se diseñen.
- Realizar una labor de formulación de normas inherentes a la gestión local (ordenanzas municipales).

1.4.3 Políticas a nivel de Poder Judicial

En el caso del Poder Judicial nos encontramos ante la autoridad que se encarga de ejercer en nuestro país con exclusividad la función jurisdiccional, con las excepciones constitucionales previstas para el ámbito militar y arbitral.¹⁰¹ En este sentido, situaciones como la garantía del acceso al sistema de justicia o la garantía de derechos relacionados al debido proceso son solo algunos aspectos que son desarrollados por las distintas dependencias integrantes del Poder Judicial.

En el caso del diseño de políticas públicas y en particular de políticas de acceso a la información pública, algunos de las competencias genéricas del Poder Judicial podrán ser:

- Promover herramientas que garanticen que el contenido del derecho al debido proceso y la tutela jurisdiccional efectiva sea difundido adecuadamente a la población.
- Garantizar la publicidad de los procesos judiciales como mecanismo de transparencia de los mismos, pudiendo diseñarse políticas públicas que permitan cumplir con este objetivo.

¹⁰¹ Ver el numeral 1° del artículo 139° de la Constitución de 1993.

- Garantizar mecanismos para permitir el acceso al sistema de justicia por parte de la ciudadanía en general, buscando diseñar mecanismos idóneos para alcanzar este objetivo.
- Permitir que el contenido de las resoluciones judiciales llegue de forma asequible a la población, participando en el diseño de políticas públicas que permitan cumplir con este objetivo.
- Garantizar el principio de gratuidad en la administración de justicia y que la ciudadanía sea informada respecto de sus alcances.



CAPÍTULO II

EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DE LAS MINORÍAS LINGÜÍSTICAS

*“Después del pan,
la información es la primera necesidad del pueblo”.*

Danton¹⁰²

La información es un fenómeno propio de cualquier organización humana. Si bien el estudio y la importancia que ha adquirido el término se ha intensificado en las últimas décadas,¹⁰³ nos encontramos ante uno de los elementos que se encuentra más ligado a la vida en sociedad. Como señala Francisco Velasco, cuando hablamos de información nos referimos a un fenómeno consustancial a las organizaciones humanas, pues sin público –sin vida en sociedad- no existe información.¹⁰⁴

En este sentido, es natural que las definiciones que encontremos de este término sean sumamente amplias. Podemos encontrar a aquellos que la definen como un conjunto de datos llamados con frecuencia “datos primarios”; que son transmitidos

¹⁰² Citado por PIERINI, Alicia, LORENCES, Valentín y María TORNABENE. “Hábeas Data”. Buenos Aires: Editorial Universidad, 1999. p. 275.

¹⁰³ Dos estudios detallados sobre la información y específicamente sobre la denominada “sociedad de la información” pueden encontrarse en: FEATHER, John. “The information society: a study of continuity and change”. London: Library Association, 2000 y MATTELART, Armand. “Historia de la sociedad de la información”. Barcelona: Paidós, 2002. En este último trabajo el autor señala que el término sociedad de la información fue imponiéndose desde 1975 en los organismos internacionales como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), quienes hicieron extensivo su uso.

¹⁰⁴ VELASCO, Francisco. “La información administrativa al público”. Madrid: Editorial Montecorvo, 1998. p. 27.

desde una fuente emisora a una estación receptora.¹⁰⁵ Esta definición, como se puede apreciar, es semejante a la de un sistema de comunicación, en el cual encontramos un emisor, un receptor y un mensaje, siendo este último elemento (el mensaje) equiparado con el concepto de información.

Por su parte, otros autores mencionan que, en estricto, no cualquier dato puede ser calificado como información. Se sostiene que únicamente tendrían la calidad de información aquellos datos *“organizados por la percepción humana en estructuras de pensamiento, las cuales son, posiblemente en parte innatas y en parte adquiridas por la cultura dentro de la cual vivimos”*.¹⁰⁶ Esta última definición hace hincapié en la información como organización de datos, de tal modo que el conjunto de datos que se piensa transmitir deben ser organizados previamente por el emisor. En esta misma línea hay autores que señalan que un requisito indispensable para la información es que se trate de mensajes *“dirigidos al público, estructurados y difundidos públicamente”*.¹⁰⁷

Si bien las definiciones antes detalladas pueden diferir en algunos de sus alcances, en general, consideramos que ellas coinciden en el hecho de que la información tiene un contenido social, esto es, que tiene como un fin marcado el que sea susceptible de ser difundida a otras personas. Tomando ello en cuenta, para efectos del presente trabajo definiremos como información a aquel conjunto de datos, organizados y estructurados por el emisor, que buscan ser transmitidos a otro sujeto denominado receptor.

¹⁰⁵ Cita a José Ferrarter Mora. En: LUQUE, Martín. “La información pública documental y regulación de la información secreta”. Lima: ARA, 2002. p. 33.

¹⁰⁶ *Ibíd.*

¹⁰⁷ VELASCO, Francisco. Ob. Cit. p. 33.

De otra parte, es importante tomar en cuenta que existen diversos criterios para clasificar los tipos de información.¹⁰⁸ Podemos distinguir por quién es el poseedor de la información entre información estatal y privada. Si tomamos en cuenta el contenido de la información, la información puede ser pública o privada. Adicionalmente, si tomamos en cuenta el interés que existe sobre la información, esta podrá ser de interés público o privado.

En el primer caso, la clasificación de los tipos de información en estatal y privada parte por reconocer en poder de quién se encuentra la información. En el caso de información estatal nos referimos a toda aquella que se encuentra en posesión del Estado, aun cuando en algunos casos su contenido sea privado. Evidentemente esto se debe a que el criterio de clasificación adoptado no parte de la naturaleza de la información sino por quién la posee. En este mismo sentido, en el caso de la información privada esta alude a información en poder de los privados, pudiendo mencionarse entre la más relevante y usual a información sobre: (i) la esfera personal o íntima de la persona; (ii) la creación intelectual de una persona o empresa; (iii) la relacionada a bases de datos personales, etc.¹⁰⁹

Por el lado de la clasificación entre información de contenido público y privado, debe observarse que la información de contenido público es toda aquella que se encuentra en poder del Estado y resulta de propiedad de los ciudadanos en su conjunto. Nos encontramos ante información cuya titularidad corresponde de forma colectiva a todos los ciudadanos, pues proviene y ha sido financiada con los aportes de cada uno de los privados, a través de impuestos, contribuciones, tributos en general, etc.

¹⁰⁸ BOZA, Beatriz. "Acceso a la información del Estado. Marco legal y buenas prácticas". Lima: Konrad-Adenauer-stiftung e V., 2004. p. 2.

¹⁰⁹ *Ibíd.*

En el caso de la información de contenido privado, se alude a todo tipo de información que es de propiedad de los individuos y cuya obtención ha supuesto un esfuerzo individual de cada uno de ellos para obtenerla. En el caso de este tipo de información, los particulares gozan de plena capacidad de disposición sobre esta información. Un ejemplo característico de este tipo de información se encuentra representado en la información sobre aspectos íntimos de la persona, como opciones religiosas, inclinaciones sexuales, el estado de salud de la persona, etc.

En el caso de la clasificación entre información de interés público e información de interés privado se tiene que la diferencia se encuentra en la relevancia que se le atribuye a cada tipo de información.¹¹⁰ En el caso de la información de interés público se tiene que dentro de los alcances de ella entrará información que se considera relevante para toda una colectividad. Esto ocurre, por ejemplo, en el caso de la información relacionada al medio ambiente. Por el lado de la información de interés privado, es aquella que resulta de relevancia únicamente para un privado o conjunto de privados, incluso a niveles subjetivos, supuesto que se da por ejemplo en el caso de información referida a un club de fútbol.

De forma esquemática la clasificación de los tipos de información antes descrita sería la siguiente:¹¹¹

¹¹⁰ Ídem. pp. 5-6.

¹¹¹ Ídem. p. 8.

CUADRO N° 4
CLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN

Criterio\Esfera	Pública(Estatal)	Privada
Por el poseedor	Información estatal	Información privada
Por el contenido	Información pública	Información privada
Por el interés en juego	Información de Interés público	Información de interés privado

Fuente: *CAD 2004*.

2.1 El contenido del derecho de acceso a la información pública

Hemos apreciado que la información tiene un contenido social bastante marcado. Una premisa fundamental de la información es que potencialmente es susceptible de ser difundida. Ahora bien, debe advertirse que la información en la práctica no solo es difundida por particulares entre sí, sino que también es difundida y recibida en las relaciones de los privados con el Estado.

Efectivamente, tenemos por ejemplo al Estado difundiendo información para ayudar a prevenir el contagio de enfermedades (Gripe H1N1), para evitar que se adquieran productos defectuosos (productos cancerígenos) o para que los ciudadanoselijamos adecuadamente a nuestros políticos (franja electoral). En general, la información siempre está en el centro de las relaciones entre el Estado y los ciudadanos.¹¹²

¹¹² VELASCO, Francisco. Ob. Cit. p. 27.

Debido a ello, es importante tomar en cuenta la estrecha relación entre la información y el Estado.¹¹³ En este sentido, estas relaciones pueden presentarse de distintas formas, tales como:¹¹⁴

- El Estado solicita datos a los particulares: En este caso el Estado reclama datos de los particulares para ampliar la información que tiene de ellos. Estos requerimientos supondrían cargas administrativas para los particulares. Un ejemplo de este supuesto se tiene cuando SUNAT requiere a los ciudadanos que anualmente registren los predios de los cuales son propietarios, a efectos de determinar los impuestos que por estos bienes deben pagar.
- El Estado se constituye en un banco de datos: En este caso el Estado se constituye en el depositario de información de privados o del mismo Estado. De acuerdo al carácter de la información, el acceso a esta información podrá ser total (ejemplo: la información de Registros Públicos) o limitada (ejemplo: información de una institución militar).
- El Estado emite información dirigida a individuos concretos: En este supuesto, el Estado emite mensajes dirigidos a un privado o conjunto determinado de privados. Es el caso de mensajes que responden a solicitudes de información de un interesado o la atención a las consultas que algunos administrados realizan a la entidad. Ejemplo de ello se da cuando los privados consultan por vía escrita a CONASEV sobre un determinado tema de regulación de mercado de valores y esta entidad absuelve esta consulta.

¹¹³ Algunos autores como Javier Barnes resaltan que la relación entre información y Estado es tan estrecha que es oportuno hablar de un área del derecho administrativo que se denomine derecho administrativo de la información, la cual se ocuparía de la comunicación entre la Administración y el ciudadano. Véase: GUICHOT, Emilio. "Datos personales y administración pública". Navarra: Thomson – Civitas, 2005. p. 17.

¹¹⁴ VELASCO, Francisco. Ob. Cit. pp. 34-35.

- El Estado emite información dirigida al público en general: En este caso, se trata de mensajes dirigidos al público y que pueden dividirse a su vez en: (i) *advertencias*: cuando el Estado especifica un comportamiento que se debe seguir o no. La advertencia no constituye un deber jurídico en sí sino que está sometida a la voluntad del receptor (ejemplo: la advertencia del Ministerio de Salud de que fumar tiene efectos perniciosos en la salud); (ii) *recomendaciones*: cuando el Estado identifica varios comportamientos posibles, aconsejando uno de ellos (ejemplo: el Ministerio de Energía recomienda el uso de focos ahorradores); (iii) *avisos*: cuando el Estado se limita a describir la ocurrencia de una situación y/o a brindar una valoración sobre un hecho, pero sin ofrecer una propuesta o recomendación concreta (ejemplo: los reportes del SANAMHI sobre el clima).

Como se aprecia, las relaciones entre la información y Estado son variadas. Debido a ello, el contenido del derecho de acceso a la información pública comprenderá la posibilidad de que el Estado brinde información a sus ciudadanos utilizando los distintos mecanismos descritos. En algunos casos la entrega de información pública se orientará a individuos concretos, como es el caso de la entrega de la copia de una partida registral o de un expediente judicial, mientras que en otros casos la información será dirigida a un público mayor, como es el caso de las advertencias, recomendaciones y avisos. Independientemente del mecanismo utilizado es importante destacar que estos no son excluyentes entre sí y, por el contrario, en nuestra vida diaria encontraremos que estos se van presentando simultáneamente.

Sobre la base de lo señalado, debe observarse que en buena cuenta la finalidad que persigue el derecho de acceso a la información pública es que el Estado suministre información a los particulares, de tal forma que contribuya a que estos

adopten decisiones adecuadas para sus proyectos de vida individuales y colectivos. Por el lado de los alcances que la información pública tendrá para los proyectos individuales de las personas, baste observar que esta permitirá a las personas conseguir información sobre aspectos tan básicos como datos para una investigación,¹¹⁵ conocer detalles sobre su pensión de jubilación¹¹⁶ y, en general, tomar decisiones que les conciernen de forma individual.

En el caso de los alcances colectivos que la entrega de información pública tendrá, observaremos que esta permitirá que un grupo pueda saber las repercusiones de aspectos como la forma en la cual una entidad administra su presupuesto,¹¹⁷ los alcances que la emisión de un reglamento podría tener en un grupo de personas¹¹⁸ o las repercusiones que tendrían en el ambiente y la salud proyectos de inversión.¹¹⁹ En consecuencia, se evidencia que la información desde un punto de vista colectivo tiene un papel central en la consolidación de la institucionalidad de un país y de su sistema democrático.

Precisamente, en relación a este último punto, debe recordarse que la existencia de secretos por parte de las autoridades públicas constituyó y todavía constituye una práctica que debilita seriamente la institucionalidad de un país en vías de desarrollo como el Perú. Esto por cuanto encubre los errores de la administración y hace que

¹¹⁵ Ver, por ejemplo, el Expediente N° 1797-2002-HD/TC. En este caso el señor Wilo Rodríguez Gutiérrez interpuso un hábeas data para obtener información sobre los viajes realizados al exterior por el ex presidente Alberto Fujimori Fujimori. Si bien la Dirección General de Administración del Despacho Presidencial había entregado parte de la información solicitada, el Tribunal Constitucional declaró fundada la demanda del recurrente y ordenando que se entregue al señor Rodríguez información completa, oportuna y veraz.

¹¹⁶ Ver, por ejemplo, el Expediente N° 3619-2005-PHD/TC. En este caso el señor Héctor Chávez Álvarez solicitó información sobre la resolución administrativa que le concedía su pensión de jubilación y su respectiva hoja liquidadora. El Tribunal Constitucional declaró fundada la demanda y ordenó que la Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador entregue esta información.

¹¹⁷ Ver, por ejemplo, los alcances del Expediente N° 1071-1998-PHD/TC.

¹¹⁸ Ver, por ejemplo, los alcances del Expediente N° 0950-2000-HD/TC.

¹¹⁹ Ver, por ejemplo, los alcances de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Claude Reyes y otros vs. Chile*.

la burocracia estatal tenga menos mecanismos de control. Nótese, además, que el derecho de acceso a la información pública se sustenta en la existencia de un Estado democrático, el cual tiene como peculiaridad esencial promover la publicidad de todos sus actos y garantizar la transparencia de las actuaciones de la administración estatal.^{120 121}

En este contexto, el derecho de acceso a la información pública coadyuva claramente al fortalecimiento de la institucionalidad del sistema democrático. Ello debido a que este derecho permite combatir de forma directa a la denominada “cultura del secreto”, esto es, aquella cultura donde existen “*poderes secretos y ocultos que han carecido de todo tipo de control, fomentado además la corrupción*”.¹²²

En definitiva, es importante tener presente que un Estado democrático reconoce y respeta el derecho fundamental de las personas a solicitar y obtener la información que obra en su poder, poniendo a disposición de la ciudadanía, en forma accesible, todos los datos relacionados a la gestión de los asuntos públicos. La transparencia en la actuación de la administración pública contribuye a combatir la corrupción y produce una mayor confianza de la ciudadanía en sus autoridades públicas. De igual modo, contribuye en una participación ciudadana informada y en la vigilancia permanente de lo que ocurre en el Estado.¹²³

¹²⁰ MALPARTIDA, Víctor. “Proceso de Hábeas Data”. Lima: Grijley, 2008. p. 34.

¹²¹ GUICHOT, Emilio. Ob. Cit. p. 16.

¹²² DEFENSORÍA DEL PUEBLO. “El acceso a la información pública, no a la cultura del secreto”. Lima: Defensoría del Pueblo, 2004. pp. 15 y ss.

¹²³ ABAD, Samuel. “El derecho de acceso a la información pública”. En: AA.VV. La Constitución comentada. Tomo I. Lima: Gaceta Jurídica, 2005. p. 84.

2.1.1 Alcances

El derecho de acceso a la información pública forma parte de un derecho de contenido más amplio como es el derecho a la información. Así, resulta importante tomar en cuenta que el derecho a la información es definido como el derecho de todo ciudadano de recibir, utilizar y transmitir libremente información a la que hubiera tenido acceso.¹²⁴ Entonces, el derecho a la información se expresará centralmente en dos vertientes, una que permite que se pueda difundir información libremente y la otra que implica la posibilidad de recibir información de los demás. Dentro de la primera vertiente del derecho a la información se encuentra, por ejemplo, el derecho de libertad de expresión.¹²⁵

En el caso de la segunda vertiente del derecho a la información, se tiene que el derecho a la información comprende la posibilidad de recibir información tanto de privados como del Estado. En este último caso la información que se puede recibir del Estado es aquella existente en sus bases de datos o que se encuentra en su posesión y en posibilidad de que sea entregada, así como información relacionada a los derechos de los ciudadanos (que es el caso vinculado a derechos como consumidores, trabajadores, etc.). En general, debe notarse que las sociedades democráticas parten de una presunción general de que toda la información existente en el Estado tiene carácter público.¹²⁶

Bajo esta perspectiva, el derecho de acceso a la información pública consiste en el derecho de los ciudadanos de acceder a la información que se encuentra en posesión de la administración pública y/o que puede ser entregada por la

¹²⁴ ASENJO, Barroso. "Límites constitucionales al derecho de la información". Barcelona: Mitre, 1984. p. 29.

¹²⁵ *Ibíd.*

¹²⁶ GUICHOT, Emilio. Ob. Cit. p. 16.

administración pública. Como señalamos, la finalidad que persigue este derecho es garantizar la institucionalidad de un país, pues representa una herramienta fundamental para la fiscalización de los funcionarios públicos y para estimular una mayor participación ciudadana. En relación a las dimensiones en las cuales se expresa este derecho, se observa que es un derecho que presenta una dimensión subjetiva y una dimensión objetiva.

2.1.2 Dimensión subjetiva

La dimensión subjetiva de este derecho establece que nos encontramos ante una garantía para que toda persona acceda a la información que contienen los distintos registros o bancos de datos creados o mantenidos por cualquier entidad pública. Debe notarse que esta dimensión supone necesariamente una doble acción de libertad para el individuo: (i) solicitar la información de las entidades públicas y (ii) recibir la información requerida.¹²⁷ Como se puede apreciar, este ámbito del derecho de acceso a la información pública hace énfasis en el carácter subjetivo de este derecho, dejando sentado que su titularidad se extiende a cada individuo.

En términos prácticos, la dimensión subjetiva del derecho de acceso a la información pública se traduce en la posibilidad de que una persona solicite libremente información a una dependencia de la administración pública. Ello ocurrirá, por ejemplo, cuando una persona presenta una solicitud ante el Ministerio de Medio Ambiente pidiendo que se le entregue la relación de normas que regulan el tratamiento ambiental de residuos mineros. En este caso tendremos que la doble acción de libertad se manifiesta, en principio, a través de la solicitud presentada por

¹²⁷ MALPARTIDA, Víctor. Ob. Cit. pp. 37 y ss.

el ciudadano y, después, a través de la entrega de información por parte del Ministerio.

2.1.3 Dimensión objetiva

La dimensión objetiva de este derecho, se refiere a que se *“obliga a la entidad estatal a actuar de manera tal que favorezca la plena vigencia del derecho de acceso a la información”*.¹²⁸ Esta dimensión resulta fundamental para efectos del enfoque de este trabajo, pues a partir de ella se podrá exigir que el Estado no sea un mero agente pasivo sino un activo partícipe en el desarrollo de este derecho.

De igual modo, resultará fundamental que el Estado emprenda políticas para obtener la plena vigencia de este derecho y amplíe sus alcances a la población en su conjunto. En tal sentido, debe anotarse que la construcción de políticas sobre acceso a la información pública representa una obligación para las autoridades públicas, quienes deberán desarrollarlas con el fin de promover la cultura de transparencia en la gestión de asuntos del Estado.

En cuanto a la forma en que se manifiesta la dimensión objetiva de este derecho tenemos como caso paradigmático a la publicación en los portales de transparencia de las entidades gubernamentales de los presupuestos, detalles de personal y demás información sobre el manejo de los recursos públicos en estas entidades. Es preciso recordar que este tipo de práctica no era exigida hasta antes de la promulgación de la Ley de Transparencia, lo cual dejaba abierta la posibilidad de que información sobre la forma en que se disponían los recursos estatales resultase de difícil acceso para los ciudadanos.

¹²⁸ CASTILLO, Luis. “Comentarios al Código Procesal Constitucional”. Lima: Palestra, 2006. pp. 1000-1001.

Debe tomarse en cuenta, entonces, que las entidades estatales deben favorecer la plena vigencia de este derecho. Por tanto, si bien se han implementado algunas medidas para hacer de la información pública más cercana a los ciudadanos, es cierto también que estas medidas en muchos casos no son las adecuadas y suficientes para alcanzar este fin. En particular, se advierte que la jurisprudencia constitucional que se ha ido desarrollando sobre este derecho ha estado limitada a casos como entrega de información muy puntual y en su mayoría a personas o asociaciones que tenían intereses muy concretos respecto de ella.

2.2 Desarrollo normativo y jurisprudencial

2.2.1 Tratamiento normativo

En esta sección, nos referimos al tratamiento normativo del derecho de acceso a la información pública tanto a nivel de legislación internacional y nacional. En tal sentido, podemos englobar en dos grandes bloques a las normas que existen sobre esta materia: (i) por un lado tenemos a las normas internacionales, que directa o indirectamente, han abordado el tema de acceso a la información pública y a las cuales el Perú se ha adscrito y; (ii) por otra parte, tenemos a las normas legales, que ya sea en vía legal o infra legal han regulado el contenido y alcances del derecho de acceso a la información pública en el marco jurídico peruano.

2.2.1.1 Regulación en normas internacionales

En el caso de las normas internacionales existentes podemos identificar que el contenido de este derecho ha sido abordado (indirectamente) por normas como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En el caso de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, observamos que el artículo 19°

de este dispositivo señala que *“todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir información y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”*.

Como se aprecia, la posibilidad de recibir información, en el caso de la Declaración Universal de los Derechos Humanos ha sido concebida como parte de los derechos de libertad y opinión, incluyendo en su contenido la posibilidad de recibir informaciones y opiniones. Si bien no se encuentra una referencia expresa a la posibilidad de recibir información por parte del Estado, nótese que se entiende que el derecho de recibir información puede provenir tanto de informaciones provenientes de particulares o de entidades públicas. Como mencionamos anteriormente, el derecho de acceso a la información pública guarda una conexión directa con derechos como la libertad de expresión y libertad de opinión, pues todos ellos forman parte de una categoría más amplia como es el derecho a la información.

En el caso del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, igualmente, se tiene que el artículo 19° tutela el derecho de las personas a la libertad de expresión, incluyendo dentro de los alcances de este derecho a la posibilidad de recibir informaciones e ideas de toda índole.¹²⁹ En este caso se sigue una regulación

¹²⁹ Literalmente el artículo 19° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala:

“1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;

similar a la establecida en la Declaración Universal de Derechos Humanos, debiendo poner relieve que al igual que sucedía en este último dispositivo, la posibilidad de recibir información no debe leerse como únicamente limitada a la información de los particulares sino también que incluye al Estado y la información que este detenta.

En el caso de la regulación existente en la Convención Americana sobre Derechos Humanos se tiene que, al igual que en las dos normas internacionales anteriores, la posibilidad de recibir información forma parte del contenido del derecho a la libertad de pensamiento y expresión. Si bien en este caso se utiliza el término pensamiento (y no opinión), el contenido que desarrolla el artículo 13° de este dispositivo es muy semejante al de las anteriores regulaciones. En buena cuenta, aquí también se señala que estos derechos –libertad de pensamiento y expresión- comprenden la posibilidad de recibir y difundir informaciones de toda índole.

Tomando en consideración los alcances de las normas internacionales anteriores, observamos que todas ellas coinciden en tutelar la posibilidad de que las personas reciban información de cualquier índole. En tal sentido, la información podrá provenir de otros particulares o del mismo Estado. Es necesario resaltar que el hecho de que no exista expresamente una referencia al derecho de acceso a la información pública no significa que este derecho no se encuentre reconocido en sede internacional.

Por el contrario, el carácter amplio y los principios que inspiran a las normas internacionales citadas nos llevan a concluir afirmativamente que sí existe un reconocimiento en la esfera internacional del derecho de acceso a la información

b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”.

pública, hecho que se hace patente con una interpretación sistemática de la normativa internacional actualmente vigente y de la jurisprudencia en casos como *Claude Reyes y otros vs. Chile*.

El caso Claude Reyes y otros vs. Chile

La jurisprudencia internacional ha desarrollado el contenido del derecho de acceso a la información pública desde alguno de los dispositivos internacionales anteriormente descritos. En efecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹³⁰ así lo hace en el caso *Claude Reyes y otros vs. Chile*. En este caso, los señores Marcel Claude Reyes, Sebastián Cox Urrejola y Arturo Longton pidieron al Estado chileno información del Comité de Inversiones Extranjeras en relación con la empresa forestal Trillium y el Proyecto Río Condor, el cual era un proyecto de deforestación que se llevaría a cabo en la décima segunda región de Chile y podía resultar, a criterio de los solicitantes, perjudicial para el medio ambiente. En este caso, la Corte declaró fundada la demanda interpuesta y señaló, entre otras consideraciones, que se había vulnerado el artículo 13° de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Debe resaltarse que la Corte Interamericana de Derechos Humanos en este caso establece que el artículo 13° de la Convención Americana de Derechos Humanos

¹³⁰ Es importante destacar la labor desempeñada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el desarrollo del derecho de acceso a la información pública durante las últimas décadas; en particular, a través de los informes emitidos por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Sobre aspectos centrales del contenido de estos informes, sugerimos revisar: CASTRO, Karin. "Acceso a la información pública: apuntes sobre su desarrollo en el Perú a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional". Cuaderno de Trabajo N° 6. Lima: Departamento de Derecho Pontificia Universidad Católica del Perú – Setiembre de 2008. pp. 5-7.

comprende expresamente el derecho de acceso a la información pública de los ciudadanos. En tal sentido, se señala que:

“(...) el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a “buscar” y a “recibir” “informaciones”, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. (...)”¹³¹ (El subrayado es nuestro)

En consecuencia, puede concluirse que el derecho de recibir información por parte del Estado se encuentra ya consagrado y reconocido en sede internacional de forma expresa, lo mismo que la obligación del Estado de suministrar información. Consideramos que este reconocimiento no hace sino confirmar la tendencia de las últimas décadas en el cual el derecho de acceso a la información pública va ocupando un lugar más importante en su reconocimiento y desarrollo en la normativa y jurisprudencia internacional. Esta situación, por cierto, es plenamente compatible con el reconocimiento que este derecho viene recibiendo en las legislaciones nacionales, donde, como en el caso de Perú, se ha configurado como un derecho de carácter fundamental.

¹³¹ *Claude Reyes y otros vs. Chile*. Fj. 77.

Adicionalmente, debe tomarse en cuenta que la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución de 1993 reconoce que los derechos fundamentales recogidos por nuestro ordenamiento deben ser interpretados de forma coherente con los instrumentos internacionales a los cuales el Perú se ha adscrito, así como las decisiones emanadas de sus respectivos tribunales. En este sentido, los criterios y principios desarrollados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en sentencias como *Claude Reyes y otros vs. Chile* y otras semejantes se constituirán en un referente de seguimiento obligatorio para los órganos jurisdiccionales peruanos.¹³²

2.2.1.2 Regulación en normas nacionales

La Constitución de 1993 reconoce por primera vez y expresamente en el numeral 5° del artículo 2°, el derecho al acceso a la información pública de los ciudadanos, señalando que toda persona tiene derecho:

“(…)

5. A solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional.

El secreto bancario y la reserva tributaria pueden levantarse a pedido del juez, del Fiscal de la Nación, o de una comisión investigadora del Congreso con

¹³² CASTRO, Karin. Ob. Cit. p. 4.

arreglo a ley y siempre que se refieran al caso investigado.” (El subrayado y resaltado es nuestro).

Es importante apreciar que en el caso de la Constitución de 1993, esta ha reconocido el carácter de derecho fundamental del derecho de acceso a la información pública. El hecho de que un derecho sea reconocido como fundamental supone reconocerlo como un derecho preexistente a cualquier configuración o delimitación legislativa.¹³³ En buena cuenta es reconocerlo como uno de los “componentes básicos del orden jurídico”¹³⁴ y sobre el cual se sostiene la estructura jurídica e institucional de un país.

Desde nuestra perspectiva, además, los alcances del derecho de acceso a la información pública pueden comprenderse satisfactoriamente desde la teoría institucional de los derechos fundamentales.¹³⁵ Ello por cuanto nos encontramos ante un derecho que presenta un marcado doble carácter, pues por una parte se trata de un derecho de la persona y a la vez de un derecho que contribuye en la creación de un orden institucional.

Nos encontramos ante un derecho que sin perder el respeto por la libertad individual de cada persona, únicamente adquiere pleno correlato en la realidad cuando se constituya en una libertad social. Es decir, en una libertad que “reclama”¹³⁶ acciones concretas del Estado para su plena vigencia y para formar

¹³³ JIMÉNEZ, Javier. “Derechos fundamentales. Concepto y garantías”. Madrid: Trotta, 1999. p. 24.

¹³⁴ RUBIO, Marcial; EGUIGUREN, Francisco y Enrique BERNALES. “Los derechos fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Análisis de los artículos 1, 2 y 3 de la Constitución”. Lima: Fondo Editorial PUCP, 2011. p. 19.

¹³⁵ LANDA, César. “Teoría de los derechos fundamentales”. En: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/6/ard/ard3.htm>, fecha de visita: 10 de setiembre de 2011.

¹³⁶ *Ibíd.*

parte de la estructura institucional del país. En este contexto, como se señaló al desarrollar la dimensión objetiva de este derecho, consideramos que un plano esencial para la plena realización del derecho de acceso a la información pública es que el Estado emprenda una serie de actuaciones para lograr su adecuada efectividad, siendo uno de los medios para ello el diseño de políticas públicas.

Adviértase, adicionalmente, que la obligación del Estado de emprender acciones concretas termina por delimitar el carácter de derecho fundamental del derecho de acceso a la información pública. Ello debido a que a partir de las actuaciones que emprenda el Estado para garantizar la materialización de este derecho, se observará los valores y principios que inspiran al orden institucional del país y cuál es el rol particular que cumple este derecho en el mismo.

Así, por ejemplo, aspectos como la promoción de una cultura de transparencia o el ideal de una sociedad más informada, se proyectan como principios que construyen la institucionalidad de un país y en los cuales el derecho de acceso a la información pública tiene un papel relevante. Precisamente esta circunstancia evidencia que nos encontramos ante un derecho que trasciende el ámbito meramente subjetivo y que forma parte del orden y los valores sobre los cuales se construye el ordenamiento jurídico del país.

Retornando a la referencia del inciso 5° del artículo 2° de la Constitución, observamos que ésta no presenta antecedentes en nuestras constituciones precedentes.¹³⁷ A decir de Marcial Rubio, la inquietud de incorporar un derecho de

¹³⁷ Es preciso señalar que la Constitución de 1979^o hace una referencia a la libertad de información, mas no al derecho de acceso a la información pública. Sobre el particular, el artículo 4° de la anterior carta magna establecía que las personas tenían derecho a: "4.- *A las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento mediante la palabra, el escrito o la*

este tipo nace de buscar incentivar la participación ciudadana en el control de la gestión de asuntos públicos, inspirándose en este punto en lo preceptuado por la Constitución Brasileña de 1988.¹³⁸ Asimismo, de la mano con esta incorporación, la Constitución introdujo un mecanismo de tutela particular para este derecho.

En efecto, la Constitución de 1993 precisó que las afectaciones a este derecho se tramitarán bajo el denominado proceso de hábeas data, tal como se encuentra estipulado en su artículo 200°, inciso 3°. Esto nos lleva a observar que el tratamiento constitucional de este derecho no ha quedado limitado a la enunciación de su contenido sino, incluso, se ha extendido hasta la misma configuración de un proceso constitucional autónomo para protegerlo de eventuales vulneraciones que lo afecten.

Respecto a las particularidades que recoge el texto constitucional vigente al momento de desarrollar el derecho de acceso a la información pública debe tenerse presente que la obligatoriedad de suministrar información corresponde exclusivamente a las entidades públicas y no a las privadas, pues esta últimas guían su actuación por otros principios.

Marcial Rubio señala que se encontrarán obligadas a suministrar información todas aquellas entidades públicas que tienen como finalidad central el servicio a las personas, lo cual supone razón más que suficiente para que se les imponga la obligación de informar.¹³⁹ El mismo autor señala que *“para los efectos de este artículo entidad pública será toda entidad del Estado, gobierno central, gobiernos regionales y locales y cualquier otra entidad con personería de derecho público del*

imagen, por cualquier medio de comunicación social, sin previa autorización, censura ni impedimento alguno, bajo las responsabilidades de ley (...)”.

¹³⁸ RUBIO, Marcial. “Estudio de la Constitución Política de 1993”. T.I. Lima: PUCP, 1999. p. 219.

¹³⁹ Ídem. pp. 218 y ss.

*Estado peruano, empresas públicas, instituciones descentralizadas, superintendencias Consejos, comisiones diversas, etc.*¹⁴⁰

De forma complementaria a lo indicado, el artículo 1º del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General define como entidades públicas no sólo a las que tradicionalmente se concebían como tales, esto es, el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, los Gobiernos Regionales o Locales y otros organismos públicos previstos en la constitución y las leyes. Este artículo incluye dentro de los alcances de la definición de entidad pública también a las personas jurídicas bajo el régimen privado que presten servicios públicos o ejerzan función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado.

Es decir, dentro de la definición de entidades públicas, la Ley del Procedimiento Administrativo General ha incluido a empresas privadas que en virtud de un título habilitante prestan servicios públicos o ejercen función administrativa. En este sentido, como señala Morón Urbina, si *“tales entidades ejercen función administrativa, dictan actos administrativos, están sujetos a controles administrativos (...)*”¹⁴¹ Por ende, es importante notar que las empresas privadas antes detalladas están también obligadas a prestar información pública a los ciudadanos. Evidentemente, la información que les podrá ser requerida a estas entidades privadas es únicamente la concerniente a la prestación de servicios públicos que desempeñan o a la función administrativa que ejercen.

Lo anteriormente señalado quedó expresamente recogido por el artículo 2º de la Ley de Transparencia, que señala que a efectos de definir qué se entiende por

¹⁴⁰ *Ibíd.*

¹⁴¹ MORÓN, Juan. “Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General”. Lima: Gaceta Jurídica, 2008. p. 55.

entidad pública deberá recurrirse a las disposiciones previstas en la Ley del Procedimiento Administrativo General. En concreto, deberá tomarse la definición de entidad pública descrita en el artículo 1º del Título Preliminar de la Ley de Procedimiento Administrativo General, que como observamos incluye también la posibilidad de que determinadas empresas privadas puedan ser pasibles de entregar información que se entiende como pública a los ciudadanos.

Por el lado de las normas nacionales de rango legal y rango infra legal, básicamente se ha contado con un dispositivo legal de alcances generales y una serie de normas sectoriales para regular los alcances del derecho de acceso a la información pública. Así, la Ley de Transparencia constituye el dispositivo marco sobre acceso a la información pública. La norma introduce diversos mecanismos para incentivar la transparencia dentro y en relación con las entidades públicas, tales como el plazo para atención de solicitudes de acceso a la información, la implementación de portales de información en Internet, entre otras medidas. Es, pues, una norma que desarrolla con mayor detalle que el texto constitucional algunos de los alcances del derecho de acceso a la información pública, pero que evidentemente no agota su tratamiento.

Por el lado de las normas sectoriales vinculadas a la transparencia y acceso a la información pública podemos mencionar a normas como el Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM o la Directiva N° 001-2008-SIS-GM sobre Acceso de los Usuarios a la Información Pública del Seguro Integral de Salud. Debemos precisar que expondremos con mayor detalle los alcances de las normas sectoriales que regulan

el derecho de acceso a la información pública en una sección siguiente de este capítulo.

Sin embargo, nos importa destacar en este punto que este tipo de normas se orientan a regular la entrega de información en sectores donde el carácter de la información puede resultar más sensible para la población. Piénsese en el caso de proyectos relacionados con actividades de minería, en los cuales la afectación a una comunidad y su medio ambiente podrían tener consecuencias irreversibles si es que no se ajustan a estándares adecuados. También es el caso de la información relacionada a la salud y requerir información vinculada a las entidades que prestan este tipo de servicios. Observamos claramente que ambos supuestos implican situaciones donde la información resulta vital para las personas.

Excepciones en la entrega de información

Un punto relevante en el tratamiento del derecho de acceso a la información pública es el concerniente a las excepciones que este derecho presenta. El numeral 5° del artículo 2° de la Constitución de 1993 establece que la información referida a la intimidad personal, seguridad nacional o aquella que se encuentre excluida por ley, no se encuentra comprendida dentro de los alcances de este derecho. De igual modo, el texto constitucional señala que el secreto bancario y la reserva tributaria únicamente pueden levantarse a pedido del juez, el Fiscal de la Nación o de una comisión investigadora del Congreso.

En una sección siguiente de este capítulo se desarrollan los casos de la información excluida por motivos de seguridad, incluyendo puntualmente los casos de la información calificada como secreta, reservada y confidencial, según las disposiciones de la Ley de Transparencia. En consecuencia, nos interesa abordar

en este apartado las características que de forma genérica deben cumplir las excepciones al derecho de acceso a la información pública, así como los casos de la información referida a la intimidad personal, el secreto bancario y la reserva tributaria.

Sobre el particular, es importante anotar que cualquier excepción al derecho de acceso a la información pública debe, en principio, orientarse a proteger un objetivo legítimo. Esto significa que las excepciones de este derecho solo resultan admisibles si buscan proteger un derecho fundamental o un bien de especial relevancia jurídica.¹⁴² De forma complementaria, cualquier excepción a este derecho deberá aplicarse de forma proporcional; es decir, únicamente por el periodo y en el contenido adecuado para proteger el objetivo protegido. Asimismo, la excepción deberá ser necesaria, lo cual implica que luego de evaluar distintas alternativas se concluya que no existe otra opción que la reserva de la información para resguardar el objetivo legítimo.¹⁴³

En el caso del derecho de la intimidad, nos encontramos ante una protección de aspectos en los que se *“involucra al conjunto de actos, situaciones, circunstancias que, por su carácter personalísimo, no se encuentran normalmente expuestos al dominio público”*.¹⁴⁴ Algunas circunstancias que grafican rasgos de la vida íntima de las personas son aspectos como distintivos físicos (lesiones físicas no visibles), problemas de salud (sufrimiento de enfermedades contagiosas), turbaciones psicológicas, etc., los mismos que las personas aspiran que no sean de conocimiento público.

¹⁴² HUERTA, Luis. “Libertad de expresión y acceso a la información pública”. Lima: Comisión Andina de Juristas, 2002. pp. 186-187.

¹⁴³ Ibíd.

¹⁴⁴ CASTRO, Karin. Ob. Cit. p. 38

Igualmente, es importante tomar en cuenta que la intimidad de una persona tiene un carácter singular, a diferencia de lo que ocurre con el concepto de vida privada que tiene un contenido más amplio, pues se relaciona con aspectos como la inviolabilidad en las comunicaciones, la inviolabilidad de domicilio o, incluso, el secreto bancario y la reserva tributaria. Nótese, entonces, que la excepción de la entrega de información por aspectos involucrados a la intimidad de una persona tiene un carácter sumamente específico, no pudiendo ser utilizada indiscriminadamente para evitar la entrega de información.

En el caso de las excepciones por secreto bancario y reserva tributaria, adviértase que se trata de la protección de bienes jurídicos de relevancia por su contenido económico-patrimonial, así como por su carácter privado. En el caso del secreto bancario, se protege la confidencialidad de las operaciones que una persona realiza con cualquier entidad perteneciente al sistema bancario y financiero.¹⁴⁵ Debe acotarse que no existe una diferenciación respecto de si las operaciones realizadas por una persona se realizan ante una entidad pública o privada del sistema bancario y financiero, debiéndose en ambos casos resguardar la obligación de confidencialidad.

Por su parte, en el caso de la reserva tributaria, debe recordarse que la administración tributaria, dentro de su potestad fiscalizadora e investigadora, se encuentra facultada a requerir la entrega de información a los contribuyentes. En este contexto, surge una obligación de la administración tributaria de mantener el secreto *“sobre la información que las personas le entregan a propósito de sus*

¹⁴⁵ Definición adoptada por el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 1219-2003-HD/TC.

relaciones jurídicos tributarias”,¹⁴⁶ obligación que recibe la denominación de reserva tributaria.

En relación a ambos puntos, si bien el secreto bancario y la reserva tributaria pueden ser enmarcados dentro de la categoría de privacidad económica,¹⁴⁷ resulta evidente que ambos supuestos representan excepciones de menor intensidad que la protección del derecho a la intimidad. Esto si tomamos en cuenta que el propio texto constitucional legitima que determinados sujetos puedan levantar el secreto bancario y la reserva tributaria de una persona. Por consiguiente, al menos en términos teóricos, claramente se tratan de excepciones que carecen de la singularidad propia de los hechos y situaciones protegidas por el derecho a la intimidad, por lo cual los alcances de estas dos excepciones no deben extenderse injustificadamente.

Límites a las solicitudes de entrega de información

En el caso de los límites del derecho de acceso a la información pública, es importante destacar que se considera una legítima limitación de este derecho la imposibilidad de solicitar a las entidades públicas la creación o producción de información. Sobre el particular, se señala que el derecho de acceso a la información pública no tutela la facultad de solicitar la elaboración de informes, análisis o estudios, por ende, *“no es viable exigir a las entidades obligadas por este derecho, que realicen valoraciones o evalúen la información que se encuentra en su*

¹⁴⁶ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. “La reserva tributaria y los alcances de la Resolución Defensorial N° 058-99/DP”. En: <http://www.defensoria.gob.pe/informes-publicaciones.php>, fecha de visita: 16 de febrero de 2012. p. 1. En este mismo informe, la Defensoría del Pueblo señala que la reserva tributaria tiene su sustento en dos principios de corte constitucional. Por una parte, en el derecho a la intimidad previsto en el numeral 7° del artículo 2° de la Constitución de 1993 y, de otro lado, en el derecho a la inviolabilidad de comunicaciones y documentos privados previsto en el numeral 10° del artículo 2° de la Constitución de 1993.

¹⁴⁷ CASTRO, Karin. Ob. Cit. p. 39.

*poder*¹⁴⁸ o determinen “*responsabilidades o declaración de veracidad de hechos determinados*”.¹⁴⁹

La limitación antes señalada es recogida por el artículo 13° de la Ley de Transparencia cuando establece que no se permite exigir que se efectúen evaluaciones o análisis de la información pública que es materia de requerimiento. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional, por su parte, ha confirmado este criterio, pues en diversos pronunciamientos rechaza que se utilice el derecho de acceso a la información pública para exigir que se realicen evaluaciones de información¹⁵⁰ o requerimientos de producción de información.¹⁵¹

Esta limitación, además, tiene como propósito evitar que la administración realice actuaciones que no son de su competencia o que, incluso, podrían afectar las características de la información que es solicitada. Este sería el caso, por ejemplo, de un funcionario público que modifica datos de forma antojadiza o entrega resúmenes de información en lugar de los documentos completos. Evidentemente, evitar situaciones como las descritas no solo resulta legítimo sino necesario. No obstante, consideramos que en algunas circunstancias los alcances de esta limitación deberán ser atemperados y deberán evaluarse tomando en cuenta las particulares características de los destinatarios de la información solicitada.

Consideramos, así, que en determinados supuestos sí se requiere de ciertas actividades valorativas y de producción por parte de la administración. Concretamente, en el caso de información dirigida a hablantes de lenguas

¹⁴⁸ Ídem. pp. 28-29.

¹⁴⁹ Ibíd.

¹⁵⁰ Expediente N° 315-2007-PHD/TC.

¹⁵¹ Expediente N° 2176-2006-PHD/TC.

originarias, donde la eficacia en el acceso a la misma se encuentra condicionada a qué medios y qué herramientas se usarán para favorecer su entrega.

Así, ¿el hecho de solicitar la traducción de información pública supondría una exigencia no atendible? o ¿el llevar la información a un lenguaje asequible y usando medios orales resultaría un exceso al derecho de acceso a la información pública? Desde nuestra perspectiva, la respuesta a las preguntas planteadas resulta negativa, pues el derecho al uso al propio idioma de estas personas permite favorecer que puedan recibir información de carácter público en su propio idioma. Debe precisarse que se ahondará con mayor detenimiento la discusión sobre este punto en el capítulo cuarto de este trabajo.

2.2.2 Jurisprudencia

Si bien el desarrollo jurisprudencial del Tribunal Constitucional sobre el derecho de acceso a la información pública no ha resultado abundante hasta la fecha, sí es posible encontrar una serie de pronunciamientos del máximo intérprete constitucional peruano en relación al contenido de este derecho. A criterio del Tribunal, nos encontramos ante un derecho que supone una modalidad o concreción del derecho de petición, por cuanto conlleva que los funcionarios públicos se encuentren predispuestos a atender las solicitudes de información que le hagan llegar los ciudadanos.¹⁵²

En tal sentido, nos encontramos ante un derecho que exige del Estado la puesta en práctica de políticas concretas para incentivar su garantía y auténtica vigencia, aspecto que como vimos anteriormente formaba parte de la denominada dimensión

¹⁵² Expediente N° 1797-2002-HD/TC, Fj. 7; también Expediente N° 1071-1998-HD/TC. En: MALPARTIDA, Víctor. Ob. Cit. p. 35.

objetiva de este derecho. Precisamente las dimensiones del derecho de acceso a la información pública que se describieron anteriormente fueron desarrolladas también por el Tribunal Constitucional peruano en su jurisprudencia.¹⁵³

En la misma línea, el Tribunal Constitucional peruano ha desarrollado dos aspectos que resultan de especial relevancia sobre el derecho al acceso a la información pública. El primero es el referido al carácter individual y colectivo de este derecho y el segundo el concerniente a las características que debe tener la información que entrega la administración a los ciudadanos.

En relación al primer punto, el carácter individual de este derecho, el Tribunal Constitucional ha precisado que se debe garantizar que nadie sea arbitrariamente impedido de acceder a la información que guarden, mantengan o elaboren las diversas instancias y organismos que pertenezcan al Estado, sin más limitaciones que aquellas que se han previsto como constitucionalmente legítimas. El Tribunal Constitucional agrega, además, que:

*“(...) [a] través de este derecho se posibilita que los individuos, aisladamente considerados, puedan trazar de manera libre, su proyecto de vida (...), en su dimensión individual, el derecho de acceso a la información se presenta como un presupuesto o medio para el ejercicio de otras libertades fundamentales”.*¹⁵⁴

Por su lado, la dimensión colectiva de este derecho alude a que debe buscarse garantizar el derecho de todas las personas de recibir la información necesaria y oportuna, a fin de que *“pueda formarse una opinión pública, libre e informada,*

¹⁵³ Expediente N° 1797-2002-HD/TC.

¹⁵⁴ Expediente N° 1797-2002-HD/TC y también Expediente N° 1071-1998-HD/TC.

presupuesto de una sociedad auténticamente democrática".¹⁵⁵ Sobre este punto, debe observarse que aquí, al igual como sucedía en la descripción de la dimensión objetiva de este derecho, se hace hincapié en la necesidad de que el Estado asuma un rol activo para garantizar la plena vigencia de este derecho. En consecuencia, se plantea que se diseñen políticas para hacer más eficaz los alcances de este derecho y lograr su concreción en los distintos ámbitos de la sociedad.

El otro punto de suma importancia desarrollado por el Tribunal Constitucional peruano es el referido a las características que debe presentar la información que es entregada por la administración. El Tribunal Constitucional observó que se presentaron supuestos donde la administración cumplía con entregar la información solicitada por los ciudadanos de forma deficiente, siendo esta incompleta o no actualizada u otorgándose en un plazo inoportuno. Con el fin de subsanar estas deficiencias, el Tribunal Constitucional fue enfático al señalar que la información que debe ser entregada por las entidades estatales debe ser información completa, precisa, veraz, oportuna, actual y clara.¹⁵⁶

Adicionalmente, el Tribunal Constitucional ha establecido que para favorecer la plena y efectiva vigencia de este derecho se necesita una participación no solo de los funcionarios públicos obligados a brindar la información sino también de los mismos legisladores y el Poder Judicial. A criterio del Tribunal Constitucional, cuando un legislador tenga que emitir una norma o normas relacionadas con este derecho será necesario que las *"emita con un contenido que sea el más favorable posible a la vigencia plena del derecho"*.¹⁵⁷

¹⁵⁵ *Ibíd.*

¹⁵⁶ CASTILLO, Luis. Ob. Cit. pp. 1001 y ss.

¹⁵⁷ *Ibíd.*

Lo señalado permite observar que la jurisprudencia constitucional se ha concentrado en desarrollar de forma particular el contenido mismo de la definición del derecho de acceso a la información pública. Complementariamente, a continuación se expone una breve descripción de algunas de las sentencias más importantes recaídas sobre procesos de hábeas data. Estas permiten ver la evolución que ha tenido jurisprudencia del Tribunal Constitucional respecto a aspectos como los límites y características que debe tenerse presente en el caso del derecho de acceso a la información pública:

CUADRO N° 5

JURISPRUDENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTE	ASPECTOS RELEVANTES
<p>1071-1998-PHD/TC</p> <p><u>Denunciante</u>.- Andrés Camino Carranza <u>Denunciado</u>.- Empresa Nacional de Edificaciones (ENACE)</p>	<p><u>Sumilla:</u> <i>Contenido del derecho de acceso a la información pública</i></p> <p>Esta sentencia destaca por ser uno de los primeros pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre el contenido del derecho de acceso a la información pública. El Tribunal Constitucional señala que tomando en cuenta que no se acreditó que la solicitud del demandante afecte “<i>el derecho a la intimidad, personal o familiar de terceros, ni una ley o razones de seguridad nacional</i>”,¹⁵⁸ ENACE no tenía razones para dejar de entregar la información requerida. En esta sentencia se plantea también que el derecho de acceso a la información registrada en los organismos de la administración pública no “<i>puede analogarse al reconocimiento del derecho de petición</i>”¹⁵⁹, postura que será modificada por el Tribunal Constitucional en sentencias posteriores.¹⁶⁰</p>
<p>0950-2000-HD/T</p> <p><u>Denunciante</u>.- Asociación de Pensionistas de la</p>	<p><u>Sumilla:</u> <i>Información calificada como reservada</i></p> <p>En esta sentencia el Tribunal Constitucional evalúa la presunta afectación que la información solicitada podía tener en la seguridad nacional. En este sentido, si bien la citada</p>

¹⁵⁸ Expediente N° 1071-1998-PHD/TC. Fj. 5.

¹⁵⁹ Expediente N° 1071-1998-PHD/TC. Fj. 4.

¹⁶⁰ Expediente N° 1797-2002-HD/TC. Fj. 2 y ss.

<p>Fuerza Armada y la Policía Nacional <u>Denunciado</u>.- Comandancia General de la Marina de Guerra del Perú</p>	<p>norma tenía a criterio de la demandada carácter de reservada, resultaba evidente que tal calificativo no correspondía a una norma de carácter prestacional y de interés del personal militar. Sobre el particular el Tribunal Constitucional señala que no basta que la administración asigne a una información el carácter de confidencial o reservada sino que <i>“es siempre indispensable examinar si la información calificada de reservada reviste realmente o no tal carácter, acudiendo para tal efecto al principio constitucional de razonabilidad”</i>.¹⁶¹</p>
<p>1614-2005-HD/TC <u>Denunciante</u>.- David Guarda Sotelo <u>Denunciado</u>.- Universidad Nacional Agraria de la Selva</p>	<p><u>Sumilla:</u> Información oportuna, verdadera, completa, integral, actual y clara. El Tribunal Constitucional declaró fundada esta demanda, señalando que <i>“en su faz positiva el derecho de acceso a la información impone a los órganos de la Administración Pública el deber de informar, en su faz negativa, exige que la información que se proporcione no sea falsa, incompleta, fragmentaria, indiciaria o confusa”</i>.¹⁶² Como se aprecia, en esta sentencia se perfila el requerimiento de que la información que se entrega a los ciudadanos sea oportuna, verdadera, completa, integral, actual y clara.</p>
<p>3619-2005-PHD/TC <u>Denunciante</u>.- Héctor Flaviano Chávez Álvarez <u>Denunciado</u>.- Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador</p>	<p><u>Sumilla:</u> Entidades obligadas a proveer información pública En este caso, el Tribunal Constitucional delimita a las entidades que se encuentran obligadas de cumplir con la entrega de información a los ciudadanos, incluyendo entre estas a las entidades privadas descritas en el inciso 8° del artículo 1° del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General. Al respecto, el tribunal sostiene que <i>“el inciso 8 del artículo 1 del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General debe ser entendido de la manera más amplia posible, todo con el fin de posibilitar la mejor comprensión del artículo 2°, inciso 5, de la Constitución. (...) Un buen ejemplo de las entidades privadas que merecen entregar información pública es el de las universidades, pues es en ellas donde el derecho de los educandos superiores puede notarse de una manera palmaria y directa, más aún si tienen un régimen especial de funcionamiento”</i>.¹⁶³</p>
<p>4739-2007-PHD/TC <u>Denunciante</u>.- Pesquera Virgen del Valle S.A.C.</p>	<p><u>Sumilla:</u> Contenido del derecho a la autodeterminación informativa y distinción con el derecho de acceso a la información pública</p>

¹⁶¹ Expediente N° 0950-2000-HD/TC. Fj. 6.

¹⁶² Expediente N° 1614-2005-HD/TC. Fj. 3.

¹⁶³ Expediente N° 3619-2005-PHD/TC. Fj. 12.

<p><u>Denunciado</u>.- Megatrack S.A.C.</p>	<p>En esta sentencia el Tribunal Constitucional desarrolla el contenido del derecho a la autodeterminación informativa, distinguiéndolo del derecho de acceso a la información pública. Ello pese a que en ambos casos se tratan de derechos vinculados con el control sobre la información.¹⁶⁴</p> <p>El Tribunal Constitucional plantea aquí que la autodeterminación informativa consiste en las facultades que tiene toda persona “<i>para ejercer control sobre la información personal que le concierne, contenida en registros ya sean públicos, privados o informáticos, a fin de enfrentar las posibles extralimitaciones de los mismos</i>”,¹⁶⁵ aspectos que propiamente no son cubiertos por el derecho de acceso a la información pública.</p>
<p>05624-2009-PHD/TC</p> <p><u>Denunciante</u>.- Margarita del Campo Vega</p> <p><u>Denunciado</u>.- Control Interno del Ministerio Público y la Fiscalía de la Nación</p>	<p><u>Sumilla:</u> <i>Carácter fundamental del derecho de acceso a la información pública</i></p> <p>En este caso el Tribunal Constitucional sostiene que el derecho de acceso a la información pública tiene el carácter de derecho fundamental, tal como lo reconoce el inciso 5° del artículo 2° de la Constitución de 1993, así como el artículo 13° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conforme ha sido desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso <i>Claude Reyes y otros vs. Chile</i>, del 19 de setiembre del 2006.¹⁶⁶</p> <p>Adicionalmente, sobre la pretensión de que una solicitud de acceso a la información sea desestimada porque el recurrente no hubiera completado con el pago de una tasa, el Tribunal Constitucional señala que “<i>(...) tal desestimación lesiona los derechos fundamentales de la recurrente puesto que limita su facultad de acceder a la información que se procesa en el expediente generado a consecuencia de la queja que ella misma formuló (...)</i>”.¹⁶⁷</p> <p>Sin perjuicio de lo anterior, el punto más relevante de esta sentencia es que ratifica que los criterios y principios desarrollados por tribunales internacionales que interpretan la normativa internacional a la cual el Perú se ha adscrito resultan de seguimiento obligatorio para los órganos jurisdiccionales peruanos.¹⁶⁸</p>

¹⁶⁴ *Ibíd.*

¹⁶⁵ Expediente N° 4739-2007-PHD/TC. Fj. 2.

¹⁶⁶ Expediente N° 05624-2009-PHD/TC. Fj. 4.

¹⁶⁷ Expediente N° 05624-2009-PHD/TC. Fj. 9.

¹⁶⁸ CASTRO, Karin. Ob. Cit. p. 4.

2.3 Herramientas de acceso a la información pública

El ordenamiento peruano ha depositado fundamentalmente en tres herramientas la tutela del derecho de acceso a la información pública: (i) el Código Procesal Constitucional, a través de la regulación que hace del proceso constitucional de hábeas data; (ii) La Ley de Transparencia y (iii) las normas reglamentarias y sectoriales destinadas a facilitar el acceso a información pública a los ciudadanos.

2.3.1 El proceso constitucional de hábeas data

Antecedentes y alcances

El proceso constitucional de hábeas data se encuentra recogido en el inciso 3° del artículo 200° de la Constitución Política de 1993, así como en el Código Procesal Constitucional. Representa un proceso constitucional que no tiene antecedentes en nuestras anteriores constituciones y el cual surgió también bajo la influencia de la Constitución Brasileña de 1988.¹⁶⁹ En general, es importante precisar que el desarrollo de dispositivos relacionados con el acceso a la información pública y al derecho de la autodeterminación informativa ha presentado desde la década de los setenta del siglo pasado y hasta la fecha un desarrollo significativo en la legislación comparada.¹⁷⁰

En el caso de Estados Unidos se tiene por ejemplo regulaciones como: (i) el Acta de Privacidad de 1974, que protege la privacidad de los individuos cuyos datos figurasen en bancos de datos del gobierno; (ii) el acta de Privacidad Educacional,

¹⁶⁹ RUBIO, Marcial. Ob. Cit. p. 219.

¹⁷⁰ Valiosos comentarios al desarrollo del derecho de acceso a la información pública en el ámbito latinoamericano se encuentra en los apuntes preliminares elaborados por Marcela Basterra y Eloy Espinosa-Saldaña en: BASTERRA, Marcela y Eloy ESPINOSA-SALDAÑA (directores). “El derecho de acceso a la información pública en Iberoamérica”. Arequipa: Adrus, 2009. pp. 21 y ss.

que protege la información registrada en instituciones educativas públicas; (iii) el Acta de Privacidad Financiera de 1978, que protege la información suministrada por los individuos a bancos y entidades financieras; (iv) el Acta de Libertad de Información, que reconoce el derecho de los individuos de acceder a los datos sobre ellos almacenados en el Estado.

En el caso de España, el derecho de acceso a información y autodeterminación informativa se encuentra recogido en el inciso d) del numeral 1° del artículo 20° de la Constitución Española de 1978. En el caso de Brasil, el hábeas data se encuentra expresamente recogido en el artículo 5°, numeral LXXII de la Constitución Brasileña de 1988. En el caso de Argentina, la regulación sobre el derecho de acceso a la información y autodeterminación informativa se recoge en el artículo 43° de la Constitución Argentina de 1994.¹⁷¹

En el caso peruano, es necesario destacar que inicialmente el hábeas data surgió para proteger los derechos consagrados en los incisos 5°, 6° y 7° del artículo 2° de la Constitución de 1993. Así, la primera redacción constitucional del hábeas data en nuestro ordenamiento permitía invocarlo para supuestos de protección del derecho de acceso a la información pública (artículo 2°, inciso 5°), el derecho de autodeterminación informativa (artículo 2°, inciso 6°), el derecho al honor y a la buena reputación (artículo 2°, inciso 7°) y el derecho a la rectificación (artículo 2°, inciso 7°).¹⁷²

Esta primera redacción del hábeas data en el texto constitucional fue duramente cuestionada, en particular, por los medios de comunicación, quienes vieron que se

¹⁷¹ PIERINI, Alicia, LORENCES, Valentín y María TORNABENE. Ob. Cit. pp. 44 y ss. Igualmente, un esquema con los países divididos de acuerdo al enfoque constitucional o legislativo que le otorgan a las políticas sobre poder informático se encuentra en: MALPARTIDA, Víctor. Ob. Cit. pp. 19-21.

¹⁷² LANDA, César. "Teoría del Derecho Procesal Constitucional". Lima: Palestra, 2003. pp.134-135.

podría usar para vulnerar la libertad de prensa. Esto a raíz de dos procesos de hábeas data promovidos en el año 1994 en contra de un medio televisivo y otros medios de prensa escrita, alegando presuntas vulneraciones al derecho al honor.

A las críticas del hábeas data planteadas desde los medios de comunicación, se sumó que no existía por aquel entonces una norma que regulase cuál era el procedimiento que debía seguirse en los procesos de hábeas data. De igual modo, tampoco se encontraba definido quién era la autoridad competente para resolver este tipo de casos.¹⁷³

No es de extrañar, entonces, que el 12 de abril de 1995 y en tiempo record para una reforma constitucional se publicó la Ley 26470, norma que reformaba el inciso 3° del artículo 200° de la Constitución y limitaba el uso del hábeas data a los casos de protección del derecho de acceso a información (artículo 2°, inciso 5° de la Constitución de 1993) y protección del derecho de autodeterminación informativa (artículo 2°, inciso 6° de la Constitución de 1993),¹⁷⁴ redacción que es la actualmente vigente.¹⁷⁵

¹⁷³ Adicionalmente a estas críticas, ya por aquel entonces se cuestionó que el hábeas data no tenía los suficientes elementos para configurarse como un proceso constitucional autónomo. Así, autores como Samuel Abad señalaron que resultaba innecesaria la incorporación de esta figura, pues bastaba con regular adecuadamente el proceso de amparo. Véase: ABAD, Samuel. "Hábeas data: el primer fallo judicial". En: Autos & Vistos. Comentarios Jurisprudenciales, 1996. p. 54.

¹⁷⁴ Por el lado del derecho de autodeterminación informativa este derecho es definido por Vittorio Frosini como "el derecho a poder disponer de los datos de información personal propios y, por lo tanto, a permitir o rehusar su uso por parte de las agencias de información que manejan los bancos de datos". Asimismo, el mismo autor señala que este derecho comprende también la posibilidad de "controlar la veracidad de los datos, el acceso a su conocimiento por parte de terceros, el uso que de ellos se haga con finalidades sociales, económicas y políticas". Referencia a Vittorio Frosini en: MALPARTIDA, Víctor. Ob. Cit. p. 45.

¹⁷⁵ Esta constituye una de las primeras reformas constitucionales introducidas en la Constitución de 1993, carta magna que en general no ha sufrido serias modificaciones en su contenido.

Objetivos

En relación a los objetivos perseguidos por el hábeas data estos fundamentalmente son:¹⁷⁶ (i) garantizar el derecho de cualquier persona a conocer los datos o registros que se encuentran en archivos estatales o en bancos de datos informatizados públicos o privados; (ii) permitir que la persona no solamente conozca los datos, sino que ponga al día la información registrada, corrigiendo la información caduca u obsoleta referida a ella; (iii) enmendar la información inexacta, errónea o inapropiada¹⁷⁷ y (iv) borrar o impedir la difusión de información sensible que afecte el derecho a la intimidad.

El Código Procesal Constitucional

Por el lado del Código Procesal Constitucional, siguiendo la orientación adoptada desde la reforma constitucional del artículo 200º, inciso 3º de la Constitución de 1993, el hábeas data constituye el proceso constitucional orientado a proteger el derecho de acceso a la información pública y el derecho a la autodeterminación informativa.

En este sentido, la primera parte del artículo 61º de esta norma desarrolla el derecho de acceso a la información pública, señalando que es el derecho que permite el acceso de los ciudadanos a la información existente en la administración:

“ya se trate de la que generen, produzcan, procesen o posean, incluida la que obra en expedientes terminados o en trámite, estudios, dictámenes, opiniones, datos estadísticos, informes técnicos y cualquier otro documento que la administración pública tenga en su poder, cualquiera que sea la forma

¹⁷⁶ LANDA César. “Teoría del Derecho Procesal Constitucional”. Lima: Palestra, 2003. pp. 139-140.

¹⁷⁷ *Ibíd.*

de expresión, ya sea gráfica, sonora, visual, electromagnética o que obre en cualquier otro tipo de soporte material.¹⁷⁸

De igual forma, el Código Procesal Constitucional señala que toda persona puede acudir al proceso de hábeas data para supuestos de resguardar su derecho a la autodeterminación informativa. Así, las personas tienen el derecho de *“conocer, actualizar, incluir y suprimir o rectificar la información o datos referidos a su persona que se encuentren almacenados o registrados en (...) bancos de datos o registros de entidades públicas o de instituciones privadas (...)”*.¹⁷⁹

Tipos de hábeas data

Existen distintos tipos de clasificaciones de los procesos constitucionales de hábeas data. Empero, en esta sección nos interesa mencionar la distinción que se hace de los hábeas data en propio e impropio, así como aquella que se realiza tomando en cuenta la pretensión del solicitante. En el primer caso, clasificación del hábeas data en data propio e impropio, tenemos que esta distinción se realiza para diferenciar cuando el hábeas data cautela el derecho a la autodeterminación informativa y cuando el derecho de acceso a la información pública.

Efectivamente, en el caso del hábeas data propio o tradicional, el derecho que se busca resguardar resulta ser el derecho a la autodeterminación informativa, que fue el derecho al cual inicialmente se buscó proteger con un proceso constitucional de esta naturaleza. En el caso del hábeas data propio, además, se estaría buscando *“mitigar los efectos perniciosos del poder informático sobre los derechos de las*

¹⁷⁸ Numeral 1° del artículo 61° del Código Procesal Constitucional.

¹⁷⁹ Numeral 2° del artículo 61° del Código Procesal Constitucional.

personas".¹⁸⁰ Por su parte en el caso del denominado hábeas data impropio o no tradicional, el derecho que se busca resguardar es el derecho de acceso a la información pública o, en términos más genéricos, "*la libertad de recabar y transmitir información*".¹⁸¹

La clasificación del hábeas data en propio e impropio no debe llevar a concluir que el derecho a la autodeterminación informativa y el derecho de acceso a la información pública se encuentran disociados. Por el contrario, es evidente que ambos derechos comparten puntos en común y se encuentran conectados. Así, una solicitud inicial de acceder a información pública, posteriormente, podrá derivarse en una solicitud de corrección o adición de información (derecho a la autodeterminación informativa). En este sentido, ambos procesos comparten como objetivo común la necesidad de resguardar adecuadamente diversas manifestaciones del derecho a la información.

En el caso de los procesos constitucionales de hábeas data que se clasifican tomando en cuenta la pretensión a la cual se dirigen los solicitantes, resulta relevante mencionar la diferenciación hecha por Néstor Sagüés cuando encuentra las siguientes categorías:¹⁸²

- (i) *hábeas data informativo*,¹⁸³ cuando el hábeas data busca obtener información obrante en registros o bancos de datos, en esta clasificación

¹⁸⁰ PUCCINELLI, Oscar. "El Hábeas Data en Indo Iberoamérica". Bogotá: Editorial Temis, 1999. p. 22.

¹⁸¹ *Ibíd.*

¹⁸² SAGÜÉS, Néstor. "El hábeas data en Argentina (orden nacional)". En: Gaceta Jurídica N° 57. Lima: Gaceta Jurídica, 1998. pp. 58-A y ss.

¹⁸³ El mismo Sagüés divide esta categoría en otras tres, esto es: (i) *hábeas data exhibitorio*, busca responder a la interrogante de cuáles son los datos existentes en el registro y tomar conocimiento de ellos, incluiría la posibilidad de que la persona acceda físicamente al registro; (ii) *hábeas data*

circunscribiríamos propiamente a los casos referidos a la solicitud de acceso a la información pública.

- (ii) *hábeas data aditivo*, cuando el proceso persigue que se agreguen más datos a los ya existentes en el registro o banco de datos.
- (iii) *hábeas data rectificador*, cuando se busca que se corrijan errores existentes en el registro o banco de datos.
- (iv) *hábeas data reservador*, en el caso que se busca mantener la confidencialidad de datos existentes en el registro o banco de datos.
- (v) *hábeas data cancelatorio o exclutorio*, cuando pretende que se excluyan los denominados “datos sensibles”, esto es, información sobre creencias religiosas, ideas políticas, hábitos sexuales, etc.

Tomando en cuenta las clasificaciones precedentes, debe advertirse que el hábeas data impropio (o informativo) es el que se vincula explícitamente con la protección del derecho al acceso a la información pública. Debido a ello acotamos que, en general, cuando en este trabajo aludimos a limitaciones de este proceso constitucional, nos circunscribimos esencialmente a las limitaciones que presenta como hábeas data impropio. De igual modo, cuando desarrollamos la normativa sectorial sobre acceso a la información pública, precisamos que también lo hacemos enfocándonos en el alcance de esta normativa respecto del derecho de acceso a la información pública y no del derecho a la autodeterminación informativa.

finalista, busca conocer el motivo por el cuál se han registrado los datos; (iii) *hábeas data autoral*, busca conocer quién obtuvo los datos que existen en el registro.

En el caso del hábeas data propio y las clasificaciones de hábeas data aditivo, rectificador, reservador y cancelatorio, además de que se tenga en cuenta lo previsto en el Código Procesal Constitucional, resulta de relevancia tomar en cuenta de forma complementaria lo previsto en la Ley de Protección de Datos Personales. Esto debido a que se trata de una norma que introduce mayor detalle sobre los principios, obligaciones y sanciones aplicables en el manejo de información por parte de entidades que manejan bancos de datos.

Asimismo, la Ley de Protección de Datos Personales incorpora y precisa una serie de obligaciones a cargo de las entidades administradoras de datos y establece las características que deben cumplir los consentimientos de autorización de manejo de datos, ya sea que se trate de datos personales o datos sensibles. Además, tipifica como infracciones susceptibles de sanción a supuestos como el uso de información sin consentimiento de su titular o sin respetar los principios establecidos en esta ley.

Elementos del proceso constitucional de hábeas data

Como elementos comprendidos dentro del proceso constitucional de hábeas data tenemos:

- (i) **Legitimidad Activa:** Los legitimados para interponer el hábeas data son el afectado (ya sea él mismo o a través de un representante procesal); cualquier persona, cuando la afectación involucra una amenaza o violación del derecho

al medio ambiente u otros derechos difusos y la Defensoría del Pueblo en ejercicio de sus competencias constitucionales.¹⁸⁴

- (ii) **Legitimidad Pasiva:** Por el lado de la legitimidad pasiva el hábeas data podrá presentarse contra las entidades públicas conforme se definen en la Ley del Procedimiento Administrativo General, así como las entidades privadas que almacenen registros o bancos de datos.
- (iii) **Competencia:** A elección del demandante, el Juez Civil del lugar donde se afectó el derecho, o donde tiene domicilio el afectado, o donde domicilia el autor de la infracción. Si la afectación se origina en una resolución judicial, la demanda se interpondrá ante la Sala Civil de turno de la Corte Superior de Justicia.
- (iv) **Requisito Especial:** El artículo 62° del Código Procesal Constitucional establece un requisito especial para la procedencia del hábeas data. Este artículo señala que se requerirá que el demandante previamente haya solicitado por documento de fecha cierta el respeto de los derechos establecidos en los numerales 1° y 2° del artículo 61° del Código Procesal Constitucional, esto es, ya sea el derecho de acceso a la información pública (artículo 61°-1) o el derecho a la autodeterminación informativa (artículo 61°-2).

Asimismo, se establece que en el caso del derecho de acceso a la información pública, el demandado debe haberse ratificado en el

¹⁸⁴ Por el lado de la legitimación activa, el jurista argentino Oscar Puccinelli sostiene que, en comparación de la normativa argentina, en el caso peruano esta se encuentra más restringida, pues en el caso de Argentina se incluye como legitimado activo a los sucesores universales de las personas fallecidas. En: MALPARTIDA, Víctor. Ob. Cit. p. 54.

incumplimiento o no haber contestado la solicitud formulada por el recurrente dentro de los diez días útiles siguientes a la presentación de la solicitud de acceso a la información. Este requisito podrá ser obviado cuando su ocurrencia genere peligro de sufrir un daño irreparable. El artículo 62° del Código Procesal Constitucional precisa además que fuera de este requisito no será necesario agotar la vía administrativa.

Estadísticas

Un aspecto importante a tomar en cuenta es que el hábeas data no ha sido un proceso constitucional muy utilizado en la práctica. Esta situación queda graficada en el siguiente recuadro:

CUADRO N° 6

EXPEDIENTES INGRESADOS TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO¹⁸⁵

1996-2011 4% 3.45% 0.52% 10.

Año	P. Hábeas Corpus	P. Hábeas Data	Quejas	Proceso de Inconstitucionalidad	Proceso de Cumplimiento	Proceso Competencial	Proceso de Amparo	Total
1996	155	5	167	24	24	0	853	1,228
1997	157	1	264	8	74	2	1,049	1,555
1998	123	5	79	4	115	3	913	1,242
1999	170	2	45	6	104	2	1,042	1,371
2000	188	5	48	8	115	1	1,074	1,439

¹⁸⁵ http://www.tc.gob.pe/estadisticas_tc/estadisticas_tc.pdf, fecha de visita: 20 de abril de 2011.

2001	225	2	48	18	310	3	979	1,585
2002	536	7	93	16	201	4	2,237	3,094
2003	667	9	220	24	339	13	2,554	3,826
2004	506	11	187	54	642	5	3,699	5,104
2005	970	13	396	35	1,805	6	7,589	10,814
2006	992	77	330	33	1,978	8	7,732	11,150
2007	1,129	75	265	36	590	7	4,696	6,798
2008	1,145	42	331	33	422	7	5,254	7,234
2009	1,099	73	328	37	324	12	4,642	6,515
2010	859	51	267	5	242	3	3,139	4,596
2011	276	18	97	8	99	7	1,122	1,627
Total	9,197	396	3,165	379	7,384	83	48,574	69,178
%	13.29%	0.57%	4.58%	0.55%	10.67%	0.12%	70.22%	100.00 %

Puede observarse que el proceso de hábeas data es uno de los menos recurridos por los ciudadanos en nuestro país. Una primera explicación para ello podría ser el carácter especializado de este proceso, el cual se encuentra orientado a cubrir en la actualidad dos derechos de alcances muy concretos, como son el derecho de acceso a la información pública y el derecho a la autodeterminación informativa.

Otra explicación para la poca incidencia de demandas de hábeas data sería la mayor presencia de mecanismos de acceso a la información en las entidades

públicas. Ello, pues, resulta posible encontrar que un gran número de entidades públicas utilizan como medios para informar a los ciudadanos sus portales de internet, información por vía telefónica o formularios que pueden recabarse en las mesas de partes de estas instituciones.

Es claro, sin embargo, que existen tareas pendientes por cumplir para difundir el contenido del proceso constitucional de hábeas data en la ciudadanía en general. De forma coherente con este objetivo, además, resulta importante promover la educación legal en materia vinculadas a la difusión del contenido de los derechos de acceso a la información pública y la autodeterminación informativa, así como la forma en que estos derechos son tutelados por el hábeas data.

2.3.2 La Ley de Transparencia

La Ley de Transparencia constituye la principal norma que regula los elementos, características y procedimientos que deben tomarse en cuenta para el acceso a la información pública por parte de los ciudadanos. Esta norma establece el detalle sobre quiénes son los obligados de proporcionar información pública, el procedimiento que debe seguirse para obtenerla y, un aspecto sumamente importante, las limitaciones que este derecho tiene.

Desde la misma discusión del proyecto que dio origen a esta ley, debe advertirse que los diferentes grupos políticos coincidieron en que se trataba de una norma fundamental para garantizar el proceso de modernización del Estado y permitir una mejor fiscalización de la administración pública.¹⁸⁶ Igualmente, los diferentes grupos políticos del parlamento coincidieron en señalar que se trataba de una norma que

¹⁸⁶ Sobre el particular, véase: CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ. “Diario de Debates (Matinal)”. Sesión 19 A, 27-06-2002.

contribuiría en el proceso de reforma del Estado, en particular si se tomaba en cuenta que el Perú a inicios del siglo XXI salía de un periodo de frágil institucionalidad.

En relación a aspectos más puntuales, la Ley de Transparencia describe con mayor detalle aquella información que es susceptible de no ser entregada por la administración pública; aspecto que supone un límite al ejercicio de este derecho. Adviértase que esta circunstancia resulta legítima, pues como señala Espinosa-Saldaña, el ejercicio de todo derecho fundamental admite límites en su ejercicio y para el caso del derecho de acceso a la información estos *“(…) básicamente provienen de dos escenarios: los derechos de los demás y la noción de interés público, los cuales obviamente deben aplicarse dentro de parámetros recogidos en el test de razonabilidad norteamericano”*.¹⁸⁷

Resulta importante recordar que si bien la Constitución de 1993 prescribe que aquella información que pudiera afectar la intimidad personal o que haya sido expresamente excluida por ley o por razones de seguridad nacional es susceptible de ser limitada en su entrega, el texto constitucional no expone mayor detalle sobre qué tipo de información se enmarcaría en cada supuesto.

Tomando en cuenta ello, e incluyendo el desarrollo más exhaustivo de las excepciones al derecho de acceso a la información pública por razones de seguridad, los aspectos que consideramos centrales a tomar en cuenta sobre la Ley de Transparencia son:

¹⁸⁷ ESPINOSA-SALDAÑA, Eloy. “El derecho de información en el Perú: Luces, sombras y algunos retos por afrontar”. En: BASTERRA, Marcela y Eloy ESPINOSA-SALDAÑA (directores). El derecho de acceso a la información pública en Iberoamérica. Arequipa: Adrus, 2009. p. 164.

- (i) Ámbito de aplicación: La norma es aplicable a todas las entidades comprendidas en el artículo I del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General.
- (ii) Principio de publicidad: De acuerdo al artículo 3° de la Ley de Transparencia, todas las entidades que están comprendidas en los alcances de esta norma están sometidas al principio de publicidad. Esto significa que toda información que posee el Estado se presume pública, salvo las excepciones previstas en esta misma ley. Este principio dispone, además, que el Estado tiene la obligación de adoptar medidas básicas que garanticen y promuevan la transparencia en la actuación de las entidades de la administración pública.
- (iii) Implementación de portales de transparencia: El artículo 5° de la Ley de Transparencia establece que las entidades implementarán progresivamente la difusión a través de internet de información relacionada a su organización, presupuesto, adquisición de bienes y servicios, actividades oficiales y toda aquella información adicional que consideren pertinente.
- (iv) Información pública: El artículo 10° de la Ley de Transparencia señala que debe ser materia de entrega por la administración la información contenida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soportes magnéticos o digitales o en cualquier otro formato, siempre que haya sido creada u obtenida por ella o que se encuentre en su posesión o bajo su control. Este mismo artículo agrega que se considera como información pública cualquier tipo de documentación financiada por el presupuesto público que sirva de base a una decisión de naturaleza administrativa.

- (v) Procedimiento de entrega de información: El artículo 11° de la Ley de Transparencia regula el procedimiento para la solicitud de entrega de información.

Así: (i) la solicitud debe dirigirse al funcionario de la entidad que tiene en su poder la información requerida, (ii) la entidad deberá entregar la información en siete (7) días útiles, plazo excepcionalmente prorrogable por cinco (5) días útiles adicionales; (iii) si la entidad deniega la solicitud, la denegatoria deberá estar debidamente fundamentada; (iv) de no haber respuesta a la solicitud en los plazos detallados, el solicitante puede considerar denegado su pedido; (v) salvo que la solicitud haya sido cursada a un órgano sometido a superior jerárquico (supuesto donde cabe la apelación), en los casos de denegatoria mencionados anteriormente, se agota la vía administrativa. En estos supuestos, el solicitante podrá interponer acudir a un proceso contencioso administrativo o interponer un hábeas data.

- (vi) Excepciones a la entrega de información: Los artículos 15°, 16° y 17° de la Ley de Transparencia definen aquellos supuestos que califican como información secreta, información reservada e información confidencial; esto es, supuestos en los cuales resultaría admisible que la entidad pública deniegue legítimamente la entrega de información y donde la limitación se basa en la protección de la seguridad nacional.

De esta manera, se entiende como información secreta a aquella expresamente clasificada como tal, que se sustente en razones de seguridad, que tenga como finalidad garantizar la seguridad de las personas y cuya revelación originaría riesgo para la integridad territorial y/o subsistencia del sistema democrático.

El artículo 15° detalla como supuestos que se encontrarían dentro de esta clasificación: (a) información clasificada en el ámbito militar, tanto en el frente interno como externo (entre otros supuestos, se tiene el caso de planes de defensa militar, las operaciones y planes de inteligencia, desarrollos técnicos y científicos propios de la defensa nacional, etc.); (b) información clasificada en el ámbito de inteligencia, tanto en el frente interno como externo (entre otros, casos de planes estratégicos y de inteligencia, informes que de hacerse públicos perjudicarían la información de inteligencia, información sobre alistamiento de personal, etc.).

En el caso de información reservada, el artículo 16° de la Ley de Transparencia entiende que se encuentra comprendida dentro de esta clasificación a la información cuya revelación, dentro del ámbito del orden interno, originaría un riesgo a la integridad territorial y/o a la subsistencia del sistema democrático.

Los supuestos que se describen como información reservada son, entre otros: (a) planes de operaciones policiales y de inteligencia, o los destinados a combatir el terrorismo, tráfico ilícito de drogas y organizaciones criminales; (b) informaciones que impidan el curso de las investigaciones en su etapa policial dentro de los límites de la ley, incluyendo los sistemas de recompensa, colaboración eficaz y protección de testigos, así como la interceptación de comunicaciones amparadas por ley; (c) planes de seguridad y defensa de instalaciones policiales, establecimientos penitenciarios, locales públicos u los de protección de dignatarios; etc.

En el ámbito de las relaciones externas, adicionalmente, se entiende también que está comprendida dentro de la clasificación de reservada a la

información sobre: (a) elementos de las negociaciones internacionales que, de revelarse, perjudicarían los procesos negociadores o alterarían los acuerdos adaptados; (b) información que, al ser divulgada oficialmente por el Ministerio de Relaciones Exteriores, pudiera afectar negativamente las relaciones diplomáticas con otros países; (c) información oficial referida al tratamiento en el frente externo de la información clasificada en el ámbito militar.

Por el lado de lo que debe entenderse como información confidencial, el artículo 17° de la Ley de Transparencia establece, entre otros, a supuestos como: (a) información que contenga consejos, recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso deliberativo y consultivo previo a la toma de una decisión de gobierno; (b) información protegida por el secreto bancario, tributario, comercial, industrial, tecnológico y bursátil; (c) información de asesores jurídicos o abogados de las entidades cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la tramitación o defensa en un proceso administrativo o judicial; etc.

Debe precarse que aun en los casos de información secreta, reservada y confidencial, de acuerdo a lo establecido en el artículo 18° de la Ley de Transparencia, el Congreso de la República, el Poder Judicial, el Contralor General de la República y el Defensor del Pueblo tienen la posibilidad de acceder a esta información dentro del ámbito de sus competencias y conforme constitucional y legalmente se les faculta.

- (vii) Entrega de información parcial: Un aspecto interesante es el recogido por el artículo 19° de la Ley de Transparencia, el cual señala que si un documento contiene, en forma parcial, información que pudiera clasificarse como

información secreta, reservada y/o confidencial, la entidad pública deberá permitir el acceso a aquella información contenida en este documento que no se encuentre dentro de tales clasificaciones. Esto implica confirmar que las excepciones y limitaciones al derecho de acceso a la información pública deben aplicarse restrictivamente.

- (viii) Información financiera y presupuestaria: El Título IV de la Ley de Transparencia regula la publicación de información sobre finanzas públicas e información presupuestaria por parte de las entidades públicas. De este modo, se regula la obligación de las entidades públicas de publicar información sobre sus presupuestos, proyectos de inversión pública en ejecución, información sobre su personal, información contenida en el registro de procesos de selección de contrataciones y adquisiciones, indicadores de desempeño, etc. Esta información debe ser puesta disposición de los usuarios a través de los portales de internet, diarios de mayor circulación y otras modalidades.

2.3.3 Normas sectoriales para el acceso a la información pública

En el caso de las normas sectoriales que regulan el derecho de acceso a la información pública encontramos básicamente dos grupos de normas. El primero está integrado por las normas que adecúan a las entidades administrativas a las disposiciones de la Ley de Transparencia. Este primer grupo de normas está destinado a adecuar y organizar internamente la estructura de la entidad a la regulación de la Ley de Transparencia.

Dentro de las normas de este tipo se tienen a aquellas que designan a la persona encargada de atender las solicitudes de acceso a la información, determinan las

obligaciones y responsabilidades que esta persona debe cumplir, aprueban formatos de solicitud de acceso a la información pública para ponerlos a disposición del público y que diseñan modalidades especiales de atención a las solicitudes de información, tales como atención por Internet.¹⁸⁸

Este es el caso, por ejemplo, de la Directiva N° 001-2008-SIS-GM, “Acceso de los Usuarios a la Información Pública del Seguro Integral de Salud”, que es una norma que resulta de aplicación obligatoria a todas las Unidades Orgánicas del Seguro Integral de Salud (SIS) y sus oficinas Desconcertadas (ODSIS) a nivel nacional y que tiene por objetivo regular la aplicación de las normas para el acceso de los usuarios a la información que genere o posea el SIS.

En este sentido, la Directiva regula aspectos como a quién debe dirigirse la solicitud, cuáles son los soportes en los cuales se entregará la información solicitada por los usuarios, qué responsabilidades se tendrá por la no entrega de información, entre otros. Esta Directiva, además, precisa en su artículo 5.9° que toda denegatoria a la información solicitada deberá ser debidamente fundamentada, señalándose expresamente por escrito las razones por las que se aplican las excepciones de los artículos 15°, 16° y 17° de la Ley de Transparencia. Se

¹⁸⁸ Por ejemplo, algunas normas que desarrollan esta adecuación son: Resolución Directoral N° 010-2003-AG-CONACS-DT; Resolución Ministerial N° 0553-2003-AG; Resolución SBS N° 960-2003; Resolución Directoral 000700-2003-D-DEL; Resolución Ministerial N° 261-2003-PCM; Resolución CONASEV N° 055-2003-EF-94.10; Resolución N° 012-2003-UIF; Resolución Jefatural N° 323-2003-PRONAA-J; Resolución N° 001-2003-PD-OSITRAN; Resolución N° 091-2003-INDECOPI-DIR; Resolución N° 416-2003-P-IPD; Resolución N° 066-2003-02.00; Resolución N° 567-2003-INPE-P; Resolución N° 449-2003-SUNARP-SN; Resolución Ministerial N° 417-2003-MEM-DM; Resolución N° 474-2003-P-IPD; Resolución Ministerial N° 868-2003-MTC-01; Resolución de Consejo Directivo N° 012-2003-CD-FHH; Resolución N° 025-2004-PATPAL-DE; Resolución N° 020-2004-MTC-INICTEL-PE; Resolución N° 003-2004-PD-CONIDA; Resolución N° 1009-2003-ANR; Resolución Directoral N° 109-2004-DVMPEMPE-ATU, artículos 2 y 3; Resolución N° 591-2006-OS-CD; Resolución Ministerial N° 280-2007-PCM; Resolución Jefatural N° 004-2008-SIS

prescribe también que si la entidad no cuenta con la información solicitada, al momento de efectuarse el pedido, deberá informar al usuario que la denegatoria se debe a esta circunstancia.

El otro grupo de normas que desarrolla el derecho de acceso a la información pública está constituido por aquellas normas que establecen regulaciones particulares sobre acceso a la información pública. En este caso, se incluye la configuración de mecanismos especiales que permitan la entrega de información a los ciudadanos, atendiendo a la naturaleza propia de la información que debe ser entregada. Como caso representativo de este tipo de normas encontramos al Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM, “Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asunto Ambientales”. Entre las particularidades de este reglamento podemos mencionar:

- (i) Ámbito de aplicación: Este reglamento es de aplicación obligatoria para el MINAM y sus organismos adscritos. Asimismo, serán de aplicación para las demás entidades y órganos que forman parte del Sistema Nacional de Gestión Ambiental o desempeñan funciones ambientales en todos sus niveles, nacional, regional y local, siempre que no tengan normas vigentes sobre las materias reguladas en este reglamento.
- (ii) Tipo de información a entregar: De acuerdo a lo previsto en el artículo 4° de este reglamento, toda persona tiene derecho a acceder a la información que posee el MINAM y demás entidades prescritas en esta norma, con relación al ambiente, sus componentes y sus implicancias en la salud, así como sobre las políticas, normas, obras y actividades realizadas y/o conocidas por dichas entidades, que pudieran afectarlo de forma directa o indirecta, sin necesidad de invocar justificación de ninguna clase.

- (iii) Obligaciones en materia de acceso a la información ambiental: De acuerdo a lo previsto en el artículo 7°, tanto las entidades previstas en este reglamento como aquellas que se indican en el artículo 41° de la Ley N° 28611, tienen entre otras las siguientes obligaciones: (a) facilitar el acceso público a la información ambiental; (b) atender las solicitudes de información que reciban; (c) establecer criterios o medidas para validar o asegurar la calidad e idoneidad de la información ambiental que posean; (d) difundir gratuitamente información sobre las funciones y actividades de su entidad vinculadas al ambiente, etc.
- (iv) Procedimiento: Los artículos 11° y 12° de este reglamento describen el procedimiento para solicitar información en materia ambiental, debiendo notarse que es un procedimiento que se ciñe a lo dispuesto en la Ley de Transparencia.
- (v) Mecanismos de participación ciudadana: Sin perjuicio de las consideraciones anteriores, el aspecto más distintivo de esta norma y que nos interesa resaltar se encuentra en el Título IV que regula los mecanismos de participación ciudadana ambiental. De acuerdo a lo señalado en el artículo 21° de este reglamento se define a la participación ciudadana como el:

“(...) proceso mediante el cual los ciudadanos participan responsablemente, de buena fe y con transparencia y veracidad, en forma individual y colectiva, en relación a las políticas relativas al ambiente y sus componentes, que se adopten en cada uno de los niveles de gobierno, y en el proceso de toma de decisiones públicas sobre materias ambientales, así como su ejecución y fiscalización.”

En la misma línea, el artículo 27° del reglamento bajo comentario señala cuáles son los lineamientos sobre los cuales deberá desarrollarse la participación ciudadana y el acceso a la información pública en materia ambiental. Los lineamientos incluyen aspectos como:

- (a) Suministrar información adecuada, oportuna y suficiente a fin que el público y en particular los potenciales afectados por la medida o la decisión puedan formular una medida fundamentada.
- (b) Asegurar que la participación se realice por lo menos en la etapa previa a la toma de la decisión o ejecución de la medida.
- (c) Eliminar las exigencias y requisitos de forma que obstaculicen, limiten o impidan la eficaz participación de las personas naturales o jurídicas en la gestión ambiental.
- (d) Llevar registro de los procesos de participación ciudadana y sus resultados, así como de las solicitudes recibidas.
- (e) Desarrollar, de acuerdo a sus disponibilidades presupuestales, programas de información al público, educación, generación de capacidades sobre los alcances y beneficios de la participación.

Por su parte, el artículo 29° de este reglamento enumera los mecanismos de consulta previstos para favorecer la participación ciudadana, señalando que estos son las audiencias públicas, talleres participativos, encuestas de opinión, buzones de sugerencias, comisiones ambientales regionales y locales, grupos técnicos, comités de gestión. Es muy importante observar que la parte final de este artículo señala que los “(...) *mecanismos de*

consulta se llevarán a cabo en idioma español y en el idioma o lengua predominante en la zona de influencia del respectivo proyecto o de realización de la audiencia o taller".¹⁸⁹

Respecto a los lineamientos para los procesos de consulta, estos son desarrollados de forma detallada en el artículo 30° del reglamento, donde se precisa que las entidades que se encuentran bajo el ámbito de aplicación de esta norma deberán convocar a la población de la zona de influencia para el examen y/o revisión de propuestas normativas, proyectos, obras o decisiones de contenido ambiental, con el objeto de recibir sus aportes y sugerencias. En este mismo artículo se especifican cuales son los elementos que deberán encontrarse incluidos necesariamente en el Plan de Participación Ciudadana de la Ley del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

Las disposiciones restantes del reglamento regulan los supuestos donde se requieren talleres participativos para elaboración de estudios de impacto ambiental, así como los mecanismos de participación en la fiscalización ambiental. Sobre este último aspecto, el artículo 35° del reglamento señala que la participación en la fiscalización ambiental puede llevarse a cabo mediante: (a) Comités de Vigilancia Ciudadana; (b) seguimiento de los indicadores de cumplimiento de la normativa ambiental; (c) denuncia de infracciones o amenazas de infracciones a la normativa ambiental; (d) publicación de proyectos de normas; (e) otros mecanismos sustentados.

¹⁸⁹ El subrayado y resaltado es nuestro.

Como se aprecia, el reglamento comentado contiene por un lado disposiciones que básicamente recogen lo dispuesto por la Ley de Transparencia y, por otro, normas sobre mecanismos concretos de participación ciudadana. La existencia de esta norma es relevante, sin embargo, porque permite constatar que sí es posible que una norma legal tome en cuenta ciertas particularidades de grupos específicos a los cuales se dirige, tales como su idioma. Esto resulta importante, además, si se toma en cuenta que las disposiciones de este reglamento son anteriores a las que posteriormente serían recogidas en la Ley del Derecho a la Consulta Previa.

En consecuencia, debe apreciarse que a la fecha –en el ámbito ambiental- serán de aplicación de forma complementaria las disposiciones del Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asunto Ambientales y la Ley del Derecho a la Consulta Previa y el Reglamento de la Ley del Derecho a la Consulta Previa. Desde nuestra perspectiva, esto resulta positivo porque contribuirá a que los pueblos originarios de nuestro país, entre las cuales se encuentran también los grupos lingüísticamente minoritarios, tengan mayores herramientas tanto para solicitar información como para intervenir en procesos de participación ciudadana.

Lo mencionado no debe impedir que se observe que la confluencia en la aplicación del reglamento precitado y la Ley del Derecho a la Consulta Previa tiene un ámbito bastante puntual. Esta situación responde a la existencia de una gran cantidad de conflictos sociales en actividades vinculadas a este sector, así como el atractivo económico que muchas de ellas tienen para potenciales y reales inversionistas. En este sentido, una tarea crucial es hacer extensiva una complementariedad de este tipo de regulaciones a otros sectores, así como garantizar la fiscalización de la correcta aplicación de estos dispositivos normativos.

2.4 Ámbitos de aplicación del derecho de acceso a la información pública por parte del Estado peruano

Cuando nos referimos a los ámbitos de aplicación del derecho de acceso a la información pública aludimos a las distintas actuaciones emprendidas por el Estado para garantizar la plena vigencia de este derecho. En términos jurídicos ello supone una manifestación de la dimensión objetiva del derecho de acceso a la información pública, pues se traduce en las medidas adoptadas por el Estado para implementar este derecho, tanto a nivel general como en ámbitos específicos.

2.4.1 Ámbito general

En un ámbito general, podemos apreciar que la última década ha resultado sumamente importante para la implementación de medidas vinculadas al derecho de acceso a la información pública. Esto se observa en políticas como la promulgación y entrada en vigor de la Ley de Transparencia, así como en la implementación de una serie de normas sectoriales destinadas a que las dependencias públicas cumplan con las exigencias previstas en esta norma.

Un aspecto igualmente importante para el desarrollo del contenido del derecho de acceso a la información pública ha sido la labor realizada por la Defensoría del Pueblo, emprendiendo distintos informes destinados a hacer extensivo los alcances de este derecho. Asimismo, se puede apreciar un trabajo interesante de esta institución para garantizar que el acceso a la información pública se venga respetando en distintas instituciones del Estado.

No menos importante es también la labor de dependencias de la sociedad civil, que sin tener el grado de coercibilidad que se les pudiera exigir a las entidades gubernamentales han realizado una labor importante para difundir los alcances de

este derecho. En este sentido, diversas instituciones e iniciativas como el Instituto de Defensa Legal – IDL, Ciudadanos al Día, Justicia Viva y APRODEH¹⁹⁰ han buscado realizar aportes al estudio e implementación del derecho de acceso a la información pública.

Sin embargo, en este ámbito es importante observar que persiste la ausencia de una política nacional destinada a garantizar la transparencia en los distintos niveles de organización del Estado Peruano. Esto resulta llamativo considerando que la Ley de Transparencia tendrá dentro de poco una década de vigencia. La existencia de una política nacional se hace necesaria, igualmente, si se toma en cuenta que en muchos casos las limitaciones presupuestarias que afectaban a entidades públicas en los últimos años han ido revirtiéndose. Esto, consecuentemente, debe favorecer que se estructure políticas coordinadas para permitir la entrega y difusión de la información pública.

2.4.2 Ámbitos específicos: El caso del acceso a información pública por parte de las minorías lingüísticas.

La descripción del derecho de acceso a la información pública realizada hasta este punto nos permite observar que en los últimos años se ha ido incrementando la regulación legal que existe sobre este derecho. Esto se evidencia cuando observamos que es la década pasada la etapa en la cual más normas vinculadas a este derecho se han promulgado y en la cual la jurisprudencia constitucional sobre este derecho más se ha desarrollado.

¹⁹⁰ Algunos de los estudios emprendidos por estas instituciones se pueden encontrar en sus portales institucionales en Internet, pudiendo consultarse los mismos en: www.idl.org.pe, www.ciudadanosaldia.org, www.justiciaviva.org.pe, www.aprodeh.org.pe.

No obstante, se aprecia que la regulación descrita no ha fijado atención a las minorías lingüísticas. Si bien es comprensible que el desarrollo de normas esté inspirado por un principio de generalidad, esto es, que las normas al ser de aplicación general sean lo suficientemente equilibradas para no orientarse a grupos específicos descuidando a otros, resultaría entendible que cuando menos la normativa sectorial hubiera prestado mayor atención en las minorías lingüísticas.

En efecto, exceptuando la regulación prevista en el Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asunto Ambientales, no se ha observado que las normas sobre acceso a la información pública hayan tomado atención a las minorías lingüísticas. Este reglamento se constituye en una de las pocas normas que de forma directa toma en cuenta las diferencias lingüísticas como un elemento a considerarse en los procesos de acceso a la información pública y participación ciudadana.

En este contexto, cuando observamos que las entidades públicas no tienen obligaciones particulares de proveer información a las minorías lingüísticas tomando en cuenta sus particularidades, resulta comprensible que estos grupos no accedan adecuadamente a la información existente en las entidades administrativas. Esto queda reflejado, además, cuando observamos que los formatos, formularios, procedimientos, notas informativas, portales institucionales y otros mecanismos de difusión de información se han diseñado sin tomar en cuenta la existencia de diferencias lingüísticas.

2.4.2.1 Situaciones de desventaja

Tomando en cuenta lo señalado anteriormente, es importante notar que existen situaciones de desventaja para el desarrollo del derecho de acceso a la información pública de las minorías lingüísticas. Entre estas situaciones encontramos las siguientes:

- (i) La Ley de Transparencia no contiene disposiciones que permitan que el derecho de acceso a la información pública tenga una orientación particular para determinados grupos del país tomando en cuenta sus características sociales, culturales y/o económicas y, concretamente, tomando en cuenta el que hablen lenguas distintas al castellano.
- (ii) La normativa sectorial, exceptuando el Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asunto Ambientales, no ha prescrito obligaciones o prescripciones que faciliten el acceso a la información pública a las minorías lingüísticas.
- (iii) Los procedimientos existentes para acceso a la información pública, incluyen una serie de formatos y otras formalidades que privilegian el uso de medios escritos. En la medida que las lenguas originarias de nuestro país son mayoritariamente orales, este tipo de formalidades no facilitan el acceso a información para los hablantes de estas lenguas.
- (iv) El proceso constitucional de hábeas data, en general, no ha supuesto un proceso constitucional de uso frecuente por parte de los ciudadanos. En el caso de las minorías lingüísticas no se ha encontrado algún proceso

constitucional promovido por integrantes de estos grupos para vulneraciones a este derecho.

- (v) La jurisprudencia constitucional ha desarrollado el contenido del derecho de acceso a la información pública, pero no ha tenido pronunciamientos respecto a consideraciones que deberían tenerse respecto a este derecho para el caso de grupos sociales y/o culturales minoritarios, incluyendo grupos lingüísticamente minoritarios.

2.4.2.2 Necesidad de conexión con el derecho al uso del propio idioma

El derecho de acceso a la información pública ha buscado desarrollarse en nuestro país como un instrumento para modernizar el Estado y permitir una mayor transparencia en las entidades que lo conforman. En buena cuenta, se trata de una forma de acabar con la cultura del secreto, que ha sido y es una práctica muy recurrente dentro de nuestra administración pública en sus distintos niveles. Sin embargo, se puede apreciar que es un derecho que presenta situaciones de desventaja en su implementación para el caso de las minorías lingüísticas, las mismas que deben subsanarse si se pretende lograr realmente la plena vigencia de este derecho.

En este contexto, advertimos que la promoción de políticas para el acceso a la información pública para las minorías lingüísticas cuenta con un fundamento constitucional y legal, ya sea por el contenido mismo de este derecho (dimensión objetiva) o por los principios que inspiran las políticas de transparencia (principio de publicidad). No obstante, creemos que el desarrollo adecuado de medidas que permitan la materialización de este derecho para grupos lingüísticos minoritarios

requiere conectar los alcances de este derecho con el derecho al uso del propio idioma.

En efecto, consideramos oportuno relacionar el contenido del derecho de acceso a la información con el derecho al uso del propio idioma, pues ello permitirá contar con elementos adicionales para sustentar la exigibilidad del diseño de políticas públicas de acceso a la información pública para las minorías lingüísticas. El derecho al uso del propio idioma, adicionalmente, permitirá redimensionar algunos alcances del derecho de acceso a la información pública.



CAPÍTULO III

EL DERECHO AL USO DEL PROPIO IDIOMA

*“la Constitución es demagógica en ese artículo [artículo 48].
Yo como lingüista, dedicada 50 años, 20
de ellos a lenguas indígenas, puedo decir que
ese es el artículo peor hecho de toda la Constitución.
No pueden ser oficiales 40; 50 ni 60 lenguas”.*

Martha Hildebrandt, *Diario de Debates del Congreso,
6 de septiembre del 2007, p. 32*

*“Pero desde el punto de vista social, más vale
la lengua que tiene muchos millones de hablantes,
socialmente hablando, que la lengua
que se está extinguiendo”.*

Martha Hildebrandt, *Diario de Debates del Congreso,
6 de septiembre del 2007, p. 41*

Este capítulo se inicia citando una opinión respecto al tratamiento del cual deberían ser objeto las lenguas distintas al castellano en nuestro país. Es preciso anotar que el comentario antes descrito se dio en una sesión de debate del Congreso de la República, donde intercambiaban opiniones las ex parlamentarias Martha Hildebrandt Pérez Treviño, de profesión lingüista, y la congresista Hilaria Supa Huamán, dirigente campesina y quechuahablante.

Recordemos que la congresista Hilaria Supa Huamán, al igual que su colega María Sumire de Conde, fueron criticadas –y hasta pifiadas- por otros congresistas en aquellas sesiones de debate del Congreso cuando utilizaron –o intentaron utilizar-

el quechua para exponer sus argumentos sobre temas de agenda.¹⁹¹ Se calificaba que el uso del quechua por parte de ambas congresistas, al momento de sus intervenciones en el parlamento, resultaba demagógico y que suponía una falta de respeto para esta institución.

Sin dejar de lado que cierta demagogia pudo existir en el uso del quechua por parte de las ex congresistas Supa y Sumire, consideramos que situaciones como las descritas evidencian que los hablantes de lenguas distintas al castellano pueden ser sometidos a una serie de trabas y ridiculizaciones cuando intentan expresarse en su propia lengua (¡y peor aún en el mismo Congreso de la República!).

Como señalamos anteriormente, en el caso peruano los grupos lingüísticos minoritarios son también aquellos que se encuentran excluidos social y económicamente en el país. A diferencia de otras realidades como la catalana en España, donde el idioma sirve como elemento de diferenciación y se erige sobre la base de una comunidad económicamente próspera, en el caso peruano términos como pobreza, exclusión y discriminación se asocian directamente con nuestras minorías lingüísticas.

¹⁹¹ Sobre el particular, sugerimos revisar: RODRIGUEZ, Miguel. "Congresista Hildebrandt, Congresista Hilaria". En: Boletín e-forojuridico N° 12 (octubre). Lima: Asociación Civil Foro Académico, 2007. pp. 9-10. El artículo también se encuentra disponible en: <http://lapenalinguistica.blogspot.com/2007/09/congresista-hildebrandt-congresista.html>; fecha de visita: 20 de abril de 2011. En este trabajo el autor cuestiona la afirmación de que exista una lengua socialmente más valiosa que otra y observa que en esta sesión de debate del Congreso, la presidente de turno del hemiciclo se dirigía a Martha Hildebrandt como "Congresista Hildebrandt" y en el caso de Hilaria Supa como "Congresista Hilaria". Desde el punto de vista de la norma culta, observa el autor, correspondía que en ambos casos el interlocutor se dirija a ambas personas usando el apellido, pero en el caso de la congresista Supa se usa el nombre de pila. A criterio de Rodríguez, esta sutileza evidencia que resulta sencillo quebrar una norma del lenguaje cuando uno de los interlocutores es un quechuahablante.

3.1 Alcances

Babel y el esperanto

La posibilidad de comunicarnos a través de una lengua es una de las cualidades más distintivas y fascinantes de los seres humanos. Por ello, no resulta extraño que las civilizaciones a lo largo de la historia le hayan reservado un lugar privilegiado a la lengua, ya sea en sus mitos o en sus propias aspiraciones. Por ejemplo, en la tradición judeocristiana es conocida la historia de la Torre de Babel, la cual era construida por personas que compartían una misma lengua y un mismo propósito: alcanzar al cielo. Sin embargo, cuenta la tradición, Dios sembró la confusión entre los hombres y llevó su empresa al fracaso cuando hizo que empezaran a hablar lenguas distintas.

Más recientemente, en el siglo XIX, se creó una lengua artificial bajo la consigna de que permita a todas las personas del mundo comunicarse entre ellas. Así, se diseñó el *esperanto*, una lengua planificada que fue creada por el oculista polaco Lázaro Zamenhof, quien aspiraba a que luego de sus lenguas nativas, el esperanto se constituyera en la lengua que sirviese para comunicar a todo el mundo, garantizando así la unidad entre los pueblos.¹⁹² Sin embargo, más allá de la expectativa y de la curiosidad que despertó el esperanto, esta lengua nunca llegó a constituirse en un vehículo para unificar el mundo y terminó convirtiéndose en una lengua reservada a comunidades académicas y curiosos.

Si observamos con atención las dos historias anteriores, notaremos que entre ellas hay un elemento en común. En ambos casos se parte de la premisa de que la dispersión de lenguas genera desunión y, por el contrario, la posibilidad de que se

¹⁹² CRESSWELL, John. "Teach yourself Esperanto". Londres: English Universities Press, 1957. p. 9.

hable una sola lengua garantiza la cohesión y la armonía. Esta perspectiva ha nutrido de alguna forma a la cultura occidental y se reflejó claramente en casos en los cuales la unidad de un país se logró a costa de reprimir las diferencias culturales y lingüísticas.

Eso ocurrió, por ejemplo, con la prohibición del uso de lenguas regionales que se hizo para consolidar la nación italiana durante el siglo XIX. Como señala el constitucionalista Alessandro Pizzorusso, en el caso italiano, *“las diferencias lingüísticas fuertemente acentuadas que existían entre las distintas partes del territorio nacional fueron reprimidas de cara a potenciar la lengua oficial, identificada con el habla toscana que habían utilizado grandes clásicos de la literatura a partir de Dante, Petrarca y Bocaccio”*.¹⁹³

No es excepcional, entonces, que buena parte de occidente haya concebido por mucho tiempo a la diversidad (incluida la diversidad lingüística) como un impedimento para la unidad de un país. No obstante, frente a esta visión de la realidad con aspiraciones a tener un todo homogéneo, en el siglo XX se planteó un rescate de las tradiciones culturales. Las diferencias culturales, bajo esta perspectiva, dejaron de verse como frenos del desarrollo y, por el contrario, se entendieron como manifestaciones que debían buscar comprenderse si se aspiraba a mantener un diálogo con estos grupos humanos, todo bajo la premisa de que nos encontramos en una realidad intercultural.¹⁹⁴

¹⁹³ PIZZORUSSO, Alessandro. “Ordenación Legal del Plurilingüismo en los Estados Contemporáneos”. Barcelona: Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña. 1983. p. 13.

¹⁹⁴ GODENZZI, Juan. “Equidad en la diversidad. Reflexiones sobre la educación e interculturalidad en los Andes y la Amazonía”. En: CALVO, Julio y Juan GODENZZI (editores). “Multilingüismo y educación bilingüe en América y España” Cuzco: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas, 1997.

Pese a ello, hasta la fecha existe una permanente tensión entre aquellas tradiciones y manifestaciones culturales que se considera que deben ser comprendidas y respetadas y aquellas que deben ser dejadas de lado en aras de la modernidad. En medio de este panorama es que se mueve el debate sobre si debe permitirse que los pueblos integrantes de un mismo país puedan comunicarse oficialmente en más de una lengua.

Definición

Para efectos del presente trabajo se entenderá como idioma a aquella lengua mediante la cual las personas pueden comunicarse dentro de un determinado país o territorio y que utilizan las autoridades para el cumplimiento de sus funciones y la atención a los ciudadanos.¹⁹⁵ Desde la noción que adoptamos, la distinción de un idioma con una lengua radica, únicamente, en el carácter de oficialidad que se le confiere al primero.

El derecho al uso del propio idioma parte de una realidad tangible y evidente: las personas hablamos lenguas distintas. Esta diferencia supone que se advierta que cada una de estas lenguas representa un sistema lingüístico particular, el cual debe resguardarse por su importancia desde una perspectiva individual, así como por su fuerte contenido cultural y social. Recordemos que la lengua representa uno de los primeros elementos simbólicos en la vida de las personas y sobre el cual terminan proyectándose un conjunto de valores culturales.¹⁹⁶

En este contexto, el derecho al uso del propio idioma consiste en el reconocimiento de que los ciudadanos puedan expresarse libremente en su propia lengua y de

¹⁹⁵ RUBIO, Marcial. "Estudio de la Constitución Política de 1993". Tomo III. Lima: PUCP, 1999. p. 79.

¹⁹⁶ ZUÑIGA, Madeleine. "Demanda y necesidad de educación bilingüe". Lima: Ministerio de Educación, 2000. pp. 15 y ss.

manera oficial en las zonas donde esta predomine. El contenido de este derecho implica que una lengua sea reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación de manera intraorgánica (dentro de cada poder público) e interorgánica (entre poderes públicos).

Cabe señalar que dentro de la referencia a los poderes públicos está comprendida la administración pública en general, incluyendo instituciones como dependencias ministeriales, los gobiernos regionales, las municipalidades provinciales, etc.¹⁹⁷ En el caso específico de nuestro país, debe notarse que cuando hablamos de entidades públicas nos referimos nuevamente a aquellas que se encuentran descritas en el artículo 1º del Título Preliminar de la Ley de Procedimiento Administrativo General.

Dimensiones

Nos encontramos ante un derecho que presenta dos dimensiones. Por un lado, es un derecho que tiene una dimensión subjetiva, mediante la cual se garantiza el derecho de cada individuo de valerse de su propio idioma para comunicarse. De otro lado, este derecho presenta una dimensión objetiva, la cual alude a que nos encontramos ante un derecho que necesita un conjunto de intervenciones de los poderes públicos para hacerse efectivo, ya sea a través de elaboración de normas, diseño de políticas públicas y otras medidas.¹⁹⁸

Debe apreciarse, igualmente, que nos encontramos ante un derecho que supone un reconocimiento del individuo como integrante de un grupo humano que comparte un elemento de socialización común, esto es, su lengua. En este sentido, se reconoce que una persona tenga la posibilidad no sólo de utilizar su lengua en la esfera

¹⁹⁷ MILIAN, Antoni. Ob. Cit. p. 98.

¹⁹⁸ *Ibíd.*

privada (ámbito familiar, amical, etc.) sino también en las relaciones que cotidianamente desarrolla con su entorno social.

Debido a ello es claro que el derecho al uso del propio idioma está estrechamente vinculado a la formación de la identidad del individuo y de su grupo social. Por ello, estamos frente a un derecho que: (a) debe interpretarse como un derecho de la persona y de su colectividad; (b) es un derecho inmerso en un proceso dinámico, de permanente desarrollo;¹⁹⁹ (c) es un derecho que colabora con el reconocimiento de las diferencias existentes entre grupos culturales distintos que integran un mismo país.²⁰⁰

Existen, adicionalmente, dos aspectos que consideramos importante resaltar sobre el derecho al uso del propio idioma. El primero es que existe una fuerte ausencia de elaboración teórica respecto del contenido de este derecho, situación que va a la par de la escasa positivización en nuestro ordenamiento de sus alcances.²⁰¹ Esto se aprecia cuando observamos que las referencias constitucionales o legales existentes sobre este derecho son mínimas y en muchos casos existen vacíos normativos notorios.

El segundo aspecto es que se trata de un derecho muy vinculado a reivindicaciones sociales y culturales que difícilmente pueden ser enmarcadas en un solo orden conceptual.²⁰² Efectivamente, el desarrollo del derecho al uso del propio idioma ha

¹⁹⁹ BORGUI, Marco. "La protección de los derechos culturales; desde los límites del modelo suizo hasta la formulación de una declaración universal". En: BORGUI, Marco (coordinador). *Derechos Culturales*. Lima: PUCP: Universidad de Friburgo, 1996. p.17.

²⁰⁰ BERMÚDEZ, Alexis. "Derecho a la Educación Bilingüe Intercultural en el Perú 1974-1999". Tesis para optar el grado de Licenciado en Derecho. Lima: Facultad de Derecho Pontificia Universidad Católica del Perú, 2000. p. 36.

²⁰¹ CASCAJO, José. "La Tutela Constitucional de los Derechos Sociales". En: *Cuadernos y Debates* N° 5. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1988. pp. 439 y ss.

²⁰² *Ibíd.*

guardado, sobre todo en los últimos años, una estrecha vinculación con reivindicaciones que se han hecho de otros derechos, tales como el derecho a la educación intercultural bilingüe o el derecho a la salud y la atención del paciente en su propia lengua. Por consiguiente, el derecho al uso del propio idioma se mueve en una categoría compleja, donde además de tener presente que no existen muchos elementos normativos que sirvan de referencia, la marcada interrelación de este derecho con reivindicaciones sociales es ineludible.

3.2 Desarrollo normativo y carácter relacional

En el Perú no existe una tradición arraigada de protección del derecho al uso del propio idioma. Uno de los factores para ello es el carácter relativamente reciente de este derecho, al menos en cuanto a su tratamiento normativo. Asimismo, es recién en la segunda mitad del siglo veinte cuando los estudios sobre derechos sociales, derechos culturales y derechos de las minorías cobran mayor significado. En este contexto, el derecho al uso del propio idioma no representó un caso aislado, pues es recién en los últimos años cuando empieza a notarse en nuestro país un mayor interés tanto en estudiar derechos sociales y culturales,²⁰³ así como estudiar específicamente este derecho, encontrando posiciones a favor o en contra, pero estando muy lejos todavía de debates similares a los que se presentan en otros países o regiones.

El caso Cataluña, en particular, muestra un claro ejemplo de los nuevos debates que se vienen suscitando sobre este derecho y que recogimos de forma referencial en un capítulo anterior.²⁰⁴ No obstante, en el caso peruano el desarrollo y discusión

²⁰³ HERNANDO, Eduardo. "Derechos culturales u obligaciones naturales". En: *Ius et Veritas*, Año 11, N° 22. Lima: *Ius et Veritas*, 2001. pp. 349-355.

²⁰⁴ MILIAN, Antoni. Ob. Cit. pp. 98 y ss.

sobre el derecho al uso del propio idioma no ha resultado hasta la fecha prolífico, sin perjuicio de lo cual a lo largo de la historia han existido circunstancias que han marcado fuertemente el uso de lenguas distintas al castellano (lenguas originarias) en nuestro país.

La época pre-colonial y colonial

Si bien no es posible hablar de un derecho al uso del propio idioma en la etapa pre colonial y colonial de nuestra historia, entre otras razones porque esta categoría tiene data reciente, sí podemos describir algunos hechos que sirvan de referencia para apreciar las posturas asumidas por los órganos de poder frente al uso de las lenguas. Así, en la etapa pre colonial, básicamente en el incanato, no se llegó a concebir el uso de un solo idioma como método de integración de los pueblos.

Los incas no tuvieron una idea de lengua oficial y, en líneas generales, ellos promovieron durante la primera etapa de su imperio una cultura tolerante, la cual con posterioridad, en especial desde el periodo de Huayna Cápac, fue tornándose más violenta, caracterizándose por la desmesura de muchos de sus ejércitos. Como señala Basadre, el incanato se caracterizó por respetar el uso distintas lenguas y, al mismo tiempo, promover el aprendizaje del quechua, pero básicamente con un carácter mercantil, utilizado en las actividades económicas como el trueque.²⁰⁵

²⁰⁵ BASADRE, Jorge. "Historia del derecho peruano" Lima: San Marcos, 1997. pp. 147-148. Esta hipótesis, sin embargo, es cuestionada por autores como Ibico Rojas, quien señala que en sociedades ágrafas como la incaica el uso de una lengua para el intercambio de productos resultaba menos urgente. Rojas cita al padre Bernabé Cobo para ejemplificar esta situación, mencionando que el clérigo describió como intercambiaban productos comerciantes de aquella época, señalando que *"una mujer se sienta en un lugar del mercado con una pila de mercancías (fruta o cosa de este genero) frente a ella y saca granos de maíz haciendo su propio montoncito, indicando así que ella quiere intercambiar ese montoncito de maíz con el comerciante. La otra mujer se sienta impasible; forzando a la compradora a continuar aumentando el montoncito de maíz hasta*

Posteriormente, el arribo de los españoles significó un importante giro en lo referido a la lengua.²⁰⁶ La escena más significativa del contacto entre incas y españoles queda graficada en la celebre captura de Atahuallpa. Los cronistas señalan que el padre Vicente Valverde alcanzó una Biblia a Atahuallpa, quien desconociendo por completo el contenido de aquel libro lo lanzó al aire. En aquel momento, evidenciándose el contraste de cosmovisiones, indios y españoles habrían observado cómo se deshojaba aquel libro de manera diametralmente distinta, pues en el caso de los indios se trataba de un objeto sin valor y en el caso de los españoles un libro cuyo contenido resultaba sagrado. Los cronistas señalan que segundos después de aquel hecho, Vicente Valverde dio la orden para iniciar la batalla, la cual terminaría con la captura del inca y el inicio de la denominada “conquista española”.²⁰⁷

Observamos desde aquella crónica inicial que la etapa colonial quedó marcada por la existencia de profundas barreras culturales entre indios y españoles. En el caso de la lengua, el castellano no representó solo la llegada de una manera diferente de hablar. En general, representó un cambio fundamental para la cultura de los indios, quienes debieron adaptarse a la llegada de esta nueva lengua, que trajo no solo una lengua oral sino también la escritura, que representaba un sistema semiótico que no existió en el Perú pre-hispánico.²⁰⁸ La llegada del castellano representó la

que ella encuentra la equivalencia y muestra su satisfacción tomando el maíz. Ninguna palabra es dicha durante la transacción. ROJAS, Ibico y Domingo BRAVO. “Origen y expansión del quechua”. Lima: IMAGEN, 1989. p. 65.

²⁰⁶ CARRIÓN, Enrique. “La política lingüística de la Colonia a la República: el derecho a la lengua en el Perú colonial”. En: BORGUI, Marco (coordinador). Derechos Culturales. Lima: PUCP: Universidad de Friburgo, 1996. p. 41.

²⁰⁷ Sobre el particular es muy didáctico el trabajo de CERRÓN-PALOMINO, Rodolfo. “Castellano Andino. Aspectos sociolingüísticos, pedagógicos y gramaticales”. Lima: Fondo Editorial PUCP, 2003.

²⁰⁸ CARRIÓN, Enrique. Ob. Cit. p. 44.

llegada de nuevos códigos que buscaron ser incorporados a través de diversos mecanismos, entre los cuales se tenía:²⁰⁹

- a) El uso de intérpretes. Este fue el camino inicial a la llegada española. Los españoles buscaron personas que los entendieran o al menos que sean capaces de aprender rápidamente el uso del castellano. Pese a ello no fueron muchas las personas que lograron ser intérpretes.
- b) La enseñanza a algunos niños. Esta práctica fue la más generalizada y la que mejores resultados ofreció a los españoles. Se capturó a niños que aprendieron a hablar en su lengua nativa y en la lengua de los españoles. Los españoles, además, prefirieron capturar a los hijos de los jefes locales o curacas, con el propósito de que se tenga mayor respeto por el niño capturado y la nueva lengua que este hablaría.
- c) La convivencia con los indios: Otro método de consolidación del contacto lingüístico entre indios y españoles se dio a través de aquellos europeos que se quedaron a convivir con los indígenas, en muchos casos, aprendiendo el uso de las lenguas aborígenes. Además muchos de ellos llegaron a tener hijos no reconocidos oficialmente, pero que aprendieron el manejo de su lengua indígena y el castellano. Ejemplo emblemático de este caso es Gómez Suárez de Figueroa, conocido como el Inca Garcilaso de la Vega
- d) La enseñanza del castellano con fines de adoctrinamiento espiritual. Es este el caso de la gran cantidad de sacerdotes que arribaron durante los siglos XV y XVI y aprendieron las lenguas originarias a efectos de poder evangelizar a las comunidades indígenas en su propia lengua.

²⁰⁹ Ídem. p. 45.

En la época colonial, además, surgieron diversas corrientes respecto del uso de las lenguas. Una de las primeras es la llamada corriente anti-indígena, que apareció en los siglos XV y XVI. Los integrantes de esta corriente consideraban a las lenguas aborígenes como lenguas bárbaras y a sus hablantes faltos de inteligencia y hasta de humanidad.²¹⁰ Asimismo, las lenguas nativas eran vistas como un estorbo para el 'progreso'.²¹¹

Más adelante, surge una corriente que plantea la defensa de las lenguas nativas, ello hacia mediados del S. XVI y de la mano de la defensa propugnada por Bartolomé de Las Casas y otros miembros de la Iglesia de los derechos de los indios. En este contexto, se inició el debate sobre la enseñanza del evangelio y en qué idioma debía hacerse. Muchos sacerdotes plantearon el uso exclusivo del castellano; sin embargo, predominó la tendencia de adaptar el contenido esencial de la Biblia a las lenguas nativas,²¹² lo cual se oficializaría en la política formal de evangelización del Concilio de Lima de fines del S. XVI.²¹³

A inicios del S. XVIII (desde el mismo año 1700), la llegada de los Borbones al poder representó un cambio político importante para el Perú. El poder se centralizó y la Iglesia dejó de tener el peso de antaño. De igual modo, se buscó concentrar la administración en funcionarios de la corona y cada vez menos en sacerdotes. Todo este siglo se caracterizó por una secularización de la administración.²¹⁴ Esto motivó

²¹⁰ CARRIÓN, Enrique. Ob. Cit. pp. 42 y ss.

²¹¹ LAYME, Félix. "La lengua aymara: una visión diferente de concebir las cosas". En: La Visión India. Leiden: Musiro, 1989. p. 457.

²¹² CARRIÓN, Enrique. Ob. Cit. p. 44.

²¹³ *Ibíd.*

²¹⁴ *Ídem.* pp. 52-53.

que los sacerdotes dejasen de tener la facilidad para evangelizar a los indígenas e impidió que las lenguas nativas sigan siendo estudiadas.²¹⁵

La época republicana (1821-1979)

La independencia política no significó una independencia administrativa y, mucho menos, cultural de España. Pese a que se trató de marcar distancia con la monarquía española desde la Constitución de 1823,²¹⁶ en la práctica prevaleció la llamada 'herencia colonial', es decir la conservación de patrones administrativos españoles, los cuales se utilizaron para llevar las riendas de la República que se acababa de fundar.²¹⁷

En el caso del uso de idiomas distintos al castellano, las constituciones de nuestra etapa republicana anteriores a 1979 no se pronuncian sobre el particular. Ello no es inusual si tomamos en cuenta que durante esta etapa existían limitaciones aún más profundas, como aquellas que se planteaban para tener la calidad de ciudadano, sujetando esta condición a la capacidad de saber leer y escribir.²¹⁸

En este contexto, en el S. XIX no existieron en el Perú políticas estatales a favor de la conservación de las lenguas indígenas. El mismo clero, que durante la colonia se mostró a favor de conservar las lenguas nativas, cambió de posición en un gran sector y se mostró a favor del uso generalizado del castellano.²¹⁹ Algunas

²¹⁵ *Ibíd.*

²¹⁶ El artículo 2° de la Constitución Política de 1823 intentó expresar esto cuando señaló que la nación peruana “*es independiente de la Monarquía Española; y de toda dominación extranjera (...)*”

²¹⁷ COTLER, Julio. “Clases, Estado y nación en el Perú”. Lima: IEP, 1992. Véase particularmente el capítulo 1, “La herencia Colonial”.

²¹⁸ Condiciones de este tipo se encuentran en el artículo 17° de la Constitución de 1823; el artículo 14° de la Constitución de 1826 y el artículo 8° de la Constitución de 1839.

²¹⁹ LAYME, Félix. Ob. Cit. p. 457. Debe agregarse que Layme ejemplifica las marcadas posiciones que existía sobre el uso de lenguas como el aymara, narrando enfrentamientos como los suscitados entre los sacerdotes Beltrán y Soliz, donde “*Mientras Beltrán trataba de escribir y producir material de lectura aymara y quechua, cuidando realizar lo más bello posible, otro sacerdote de nombre José*

excepciones a esta tendencia fueron reivindicaciones que no llegaron a alcanzar un carácter vinculante y que se plasmaban en los Congresos Internacionales Americanistas (1875), donde se resaltaba la importancia de las lenguas nativas si quería conocerse el pasado de las poblaciones que las hablaban.²²⁰

Luego, a inicios del siglo XX, no en el ámbito jurídico, mas si en el socio cultural, se presentaron movimientos indigenistas que empezaron a reivindicar el uso de idiomas nativos, tales como el quechua o el aymara, fenómeno que tuvo gran acogida en la literatura y que tuvo reconocidos exponentes como Clorinda Matto, Ciro Alegría o José María Arguedas.²²¹

El derecho a la lengua entre 1975 y 1993

La historia de los avances en la regulación del derecho a la lengua cambia significativamente desde el año 1975. Es importante recordar que ya las reformas introducidas por el Gobierno del General Juan Velasco Alvarado desde 1968 habían buscado rescatar el valor de lenguas como el quechua y el aymara, a través de la emisión de noticias en estas lenguas en medios oficiales o su uso en ceremonias oficiales. Sin embargo, recién desde el año 1975 la historia del derecho al uso de lenguas originarias va de la mano con propuestas y cambios normativos formulados respecto a algunos de los alcances de este derecho.

Genaro Soliz, discrepaba con Beltrán; decía Soliz firmemente: 'Mi objeto es hacer que estos olviden paulatinamente el aymara, idioma bárbaro, y en el cual es imposible hacer ningún progreso religioso, intelectual o científico y me persuado alcanzarlo, invadiendo poco a poco con palabras castellanas, hasta que el tiempo se encargue de cambiarlo todo'.

²²⁰ *Ibíd.*

²²¹ Para un estudio sobre los orígenes del indigenismo puede consultarse MANRIQUE, Nelson. "La piel y la pluma: escritos sobre literatura, etnicidad y racismo". Lima: SUR, Casa de Estudios del Socialismo, 1999. pp. 29 y ss.

Así, el primer precedente de oficialización de una lengua, que no sea el español, se presentó en 1975 con el Decreto Ley N° 21156, el cual oficializaba al quechua como lengua de la República y equiparaba sus alcances al mismo nivel que el castellano. El mismo año también se estableció un alfabeto quechua a utilizarse como parte de los programas de educación intercultural bilingüe, que promovía el Gobierno del General Velasco Alvarado. Posteriormente, en los años de transición entre los gobiernos militares y el retorno de la democracia, se trató de elaborar una constitución moderna y abierta al respeto de los derechos de las minorías del país. Es así que en el año 1979 se promulgó la Constitución de 1979, la misma que elevó a la categoría de oficialidad al quechua y aymara, señalando que:

*“Art. 83°: El castellano es el idioma oficial de la República. **También son de uso oficial el quechua y el aymara en las zonas y la forma que la ley establece.** Las demás lenguas aborígenes integran asimismo el patrimonio cultural de la nación.” (El subrayado es nuestro).²²²*

En relación a este artículo de la Constitución de 1979, el lingüística Alberto Escobar señaló que si “en 1975 se oficializó el quechua” en 1979 se “desoficializó”.²²³ Escobar plantea que en 1975, el Decreto Ley 21156 prescribió una oficialización del quechua sin restricciones, mientras que en el caso de la Constitución de 1979 la oficialización del quechua y del aymara quedó condicionada a las prescripciones que una ley de desarrollo establecería, lo cual le daba un alcance restringido a esta

²²² Existen otras disposiciones de la Constitución de 1979 sobre el uso del propio idioma, resultando de particular interés la que se prescribía en el artículo 35° que señalaba que: “El Estado promueve el estudio y conocimiento de las lenguas aborígenes. Garantiza el derecho de las comunidades quechua, aymara y demás comunidades nativas a recibir educación primaria en su propio idioma o lengua”.

²²³ ESCOBAR, Alberto. “Derecho, lengua y sociedad”. En: Derecho. Lima: PUCP. N° 36, 1982. p. 73.

oficialización. No obstante ello, es importante destacar que la Constitución de 1979 fue la primera constitución de nuestra historia en reconocer expresamente el derecho al uso del propio idioma.

3.2.1 Desarrollo constitucional

La Constitución de 1993, como las cartas precedentes, no estuvo alejada de una influencia coyuntural. La elaboración y planteamientos de esta constitución han sido criticados desde múltiples perspectivas. Por ejemplo, en lo concerniente a los derechos sociales y culturales, la actual constitución planteó varios cambios importantes, siendo el más relevante para los derechos económicos, sociales y culturales el que hayan sido despojados –al menos por su ubicación- de su carácter de derechos fundamentales. Esto debido a que este tipo de derechos fueron literalmente sacados del título destinado a los derechos y deberes básicos de la persona.²²⁴

En el caso concreto del uso de idiomas, la Constitución de 1993 señala que:

*Art. 48: **Son idiomas oficiales** el castellano y, en las zonas donde predominen, también lo son el **quechua, el aymará y las demás lenguas aborígenes**, según ley. (Subrayado y resaltado nuestro).*

Respecto a este artículo, Domingo García Belaunde señala que el tema del uso de los idiomas de un país no es en estricto un tema constitucional y que es más un “(...) problema sociológico e histórico, antes que jurídico. Cuando la lengua alcanza un nivel constitucional, es porque ha surgido algún problema o se busca resolverlo

²²⁴ APRODEH. “Informe Anual 2000: Los derechos económicos, sociales y culturales en el Perú: Informe anual”. Lima: APRODEH, 2000. p. 11 y ss. Así, se observa que de los 53° artículos que en cuatro capítulos precisaban los alcances de los derechos económicos, sociales y culturales en la Constitución de 1979, estos fueron reducidos a 26° en la Constitución de 1993.

o existe una identidad en maduración, o simplemente se quiere dejar constancia de alguna realidad socio-histórica, que se quiere reivindicar".²²⁵ Adicionalmente, señala que la redacción de la Constitución de 1993 respecto al uso de los idiomas resulta inferior que la redacción establecida en la Constitución de 1979.

García Belaúnde considera que mientras la Constitución de 1979 consagra un solo idioma oficial para todo el Perú y admite adicionalmente como de uso oficial el quechua y el aymara, así como las demás lenguas aborígenes, en los lugares en donde se utilicen; la Constitución de 1993 confunde términos y señala que el Perú tiene varias lenguas oficiales, lo cual supone una declaración que no se ajusta a la realidad y que *"aparentaría confirmar un multilingüismo oficial en el país (que por cierto no existe)"*.²²⁶

No coincidimos con la opinión de García Belaunde respecto a la no existencia de un multilingüismo oficial en el país. No sólo porque la realidad de nuestro país nos muestra que, pese al tiempo, todavía existen grupos humanos que conservan y usan su propia lengua sino porque la regulación reciente sobre la materia ha venido orientándose por definir que nos encontramos en un país plurilingüe y que aspira a consolidar un multilingüismo oficial.

Sin perjuicio de ello, consideramos que en el caso del artículo 48° de la Constitución de 1993 nos encontramos ante una disposición constitucional donde prima el *principio de territorialidad* por sobre el *principio de personalidad*. Es decir, se asume un factor geográfico-objetivo y no un factor individual-subjetivo para enmarcar el ámbito donde resulta aplicable el reconocimiento estatal para el uso de

²²⁵ GARCIA, Domingo. "Comentarios al artículo 48° de la Constitución". En: A.A.V.V. "La Constitución Comentada". Lima: Gaceta Jurídica, 2005. p. 719.

²²⁶ GARCIA, Domingo. Ob. Cit. p. 720.

lenguas distintas al castellano.²²⁷ Se trata, en consecuencia, de un reconocimiento de la oficialidad de lenguas originarias para ámbitos demográficos restringidos y sujetos a las condiciones que se precisen en la ley de desarrollo a que hace referencia la Constitución de 1993.

Una consecuencia de este tipo de reconocimiento es que los hablantes de lenguas minoritarias no podrían exigir el carácter oficial de su lengua cuando se desplacen a lugares donde su lengua originaria no sea la predominante, hecho muy común en los fenómenos migratorios de los cuales el Perú ha sido testigo en las últimas décadas.²²⁸ En efecto, bajo el tratamiento constitucional actual, una persona que al momento de desplazarse de su localidad, lugar donde puede usar oficialmente su lengua, a otra localidad donde la lengua predominante es otra, deberá utilizar como vehículo de comunicación oficial el castellano o la otra lengua originaria que resulte predominante en la zona.

Si bien esta forma de regulación podría menguar los ideales constitucionales que promueven el derecho a preservar la identidad étnica y cultural de las personas, también se le otorga una positiva “dosis” de realidad al reconocimiento del uso del propio idioma. Esto por cuanto consideramos que plantear una oficialidad absoluta, bajo las condiciones actuales, terminaría siendo totalmente declarativa.

3.2.2 Desarrollo legislativo y normativa sectorial

De acuerdo a lo previsto en el artículo 48° de la Constitución de 1993, se ha dejado a una ley de desarrollo constitucional la determinación de los criterios sobre en qué

²²⁷ Sobre este punto es de mucha utilidad el siguiente trabajo: LE ROY, Ives. “En torno al derecho de lenguas: Algunas observaciones sobre las experiencias francesa, soviética y suiza”. En: BORGUI, Marco (coordinador). Derechos Culturales. Lima: PUCP-Universidad de Friburgo, 1996.

²²⁸ *Ibid.*

zonas se permitirá el uso oficial de lenguas distintas al castellano. En este sentido, el citado artículo establece que son idiomas oficiales, según determine la ley, además del castellano, el quechua, el aymara y otras lenguas aborígenes.

Es posible apreciar, entonces, que se ha dejado a una ley de desarrollo constitucional la delimitación de los lugares donde tendrán carácter de oficial lenguas distintas al castellano. Ello confirma que el criterio que se ha utilizado para efectos de determinar la oficialidad de una lengua distinta al castellano es básicamente geográfico, debiendo la ley de desarrollo constitucional plantear qué entenderemos por zonas de predominancia.

En este sentido, la ley que pareció cumplir el papel de ley de desarrollo constitucional del artículo 48° de la Constitución de 1993 fue, en principio, la Ley N° 28106, “Ley de reconocimiento, preservación, fomento y difusión de las lenguas aborígenes”. Sin embargo, esta ley no presentaba mayores avances sobre el contenido del derecho al uso del propio idioma. Por el contrario, esta norma de apenas seis artículos se limitaba a mencionar que eran idiomas oficiales, en las zonas donde predominen, además del castellano, el quechua, el aymara y las lenguas aborígenes reconocidas en el Mapa del Patrimonio Lingüístico y Cultural del Perú, Familias Lingüísticas y Lenguas Peruanas, señalando que la elaboración de este mapa era de competencia del Ministerio de Educación.

Es importante apreciar que si bien la Ley N° 28106 fue aprobada y publicada en noviembre del año 2003, el Ministerio de Educación, más allá de algunos proyectos aislados, nunca llegó a oficializar el Mapa Lingüístico a que se refería la norma, hecho que evidentemente generó que el carácter de oficialidad de las lenguas distintas al castellano nunca llegara a implementarse. Adicionalmente, tampoco llegaron a emitirse las disposiciones reglamentarias y/o complementarias de la Ley

N° 28106, lo cual contribuyó a que en términos prácticos resulte una ley sin mayor coercibilidad para las dependencias estatales.

En el año 2011, el Congreso de la República aprobó la Ley 29735, Ley que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú (Ley de Lenguas Originarias). Esta ley deroga tanto al Decreto Ley N° 21156 y a la Ley N° 28106, siendo actualmente el dispositivo legal encargado de regular los alcances y contenido del reconocimiento del derecho al uso del propio idioma a que se refiere el artículo 48° de la Constitución de 1993.

A diferencia de la Ley 28106, la actual Ley de Lenguas Originarias presenta una regulación más detallada sobre los aspectos que deberán tomarse en cuenta para el reconocimiento de la oficialidad de lenguas distintas al castellano. La norma está dividida en seis capítulos que por su relevancia detallamos brevemente a continuación:

- (i) Primer Capítulo.- Está reservado al planteamiento de disposiciones generales. El artículo 1° señala explícitamente que el objetivo de esta ley es precisar el alcance de los derechos y garantías individuales y colectivas que se establecen en el artículo 48° de la Constitución de 1993. Igualmente, en el artículo 3° encontramos la definición de lenguas originarias, señalando que son tales todas aquellas que son anteriores a la difusión del idioma español y que se preservan y emplean en el ámbito del territorio nacional.

Sin perjuicio de la relevancia de las disposiciones anteriores, consideramos que el aspecto más importante de este primer capítulo se encuentra recogido en el artículo 4°. En efecto, este artículo establece como derechos de las personas con relación al uso de su propio idioma los siguientes:

- (a) Ejercer sus derechos lingüísticos de manera individual y colectiva.
- (b) Ser reconocidos como miembros de una comunidad lingüística.
- (c) Usar su lengua originaria en los ámbitos público y privado.
- (d) Relacionarse y asociarse con otros miembros de la comunidad lingüísticas de origen.
- (e) Mantener y desarrollar la propia cultura.
- (f) Ser atendidos en su lengua materna en los organismos o instancias estatales.
- (g) Gozar y disponer de los medios de traducción directa o inversa que garanticen el ejercicio de sus derechos en todo ámbito.
- (h) Recibir educación en su lengua materna y en su propia cultura bajo un enfoque de interculturalidad.
- (i) Aprender el castellano como lengua de uso común en el territorio peruano

El artículo 4° de la Ley de Lenguas Originarias, igualmente, señala que el ejercicio de los derechos descritos no está supeditado a la aprobación del Mapa Etnolingüístico del Perú o del establecimiento del Registro Nacional de Lenguas Originarias. Este aspecto nos parece un gran avance en relación a lo dispuesto por la Ley N° 28106, pues observamos que a diferencia de su norma predecesora, la actual Ley de Lenguas Originarias no pierde su exigibilidad o la condiciona a la aprobación del Mapa Etnolingüístico o el Registro Nacional de Lenguas.

- (ii) Segundo Capítulo.- Este capítulo regula lo concerniente al Mapa Etnolingüístico del Perú, señalando que es competencia del Ministerio de Educación elaborar y actualizar esta herramienta, debiendo coordinar con el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) los procedimientos necesarios para realizar los análisis cuantitativos y cualitativos para determinar el carácter predominante de una lengua originaria.

El artículo 6° de la Ley de Lenguas Originarias, que forma parte de este capítulo, señala cuáles son los criterios cualitativos y cuantitativos para determinar el carácter predominante de una lengua originaria. De este modo, entre los criterios cualitativos se tiene: (a) los vínculos históricos de un distrito, provincia o región, según sea el caso, con una lengua originaria; (b) la identificación personal y social de los ciudadanos de una lengua originaria y su percepción de la misma como bien cultural; (c) el interés de la persona de emplear la lengua originaria como el mejor vehículo de expresión ciudadana.

Por el lado de los criterios cuantitativos se señalan como tales: (a) la concentración espacial de ciudadanos que hablan una lengua originaria en un distrito, una provincia o una región; (b) los recursos humanos de los que se dispone en un distrito, una provincia o una región para implementar una lengua originaria como oficial. Esta disposición resulta complementaria a lo prescrito por el artículo 7° de la Ley de Lenguas Originarias que señala que son zonas de predominio para efectos de lo dispuesto por el artículo 48° de la Constitución de 1993, el distrito como unidad mínima, la provincia o la región.

Por su parte, el artículo 8° de la Ley de Lenguas Originarias establece que el Ministerio de Educación, en coordinación con el Instituto Nacional de Cultura (hoy Ministerio de Cultura), implementará el Registro Nacional de Lenguas Originarias, registro donde se tendrá el detalle de las lenguas originarias contenidas en el Mapa Etnolingüístico del Perú, especificando además en qué ámbito (distrital, provincial y regional) son predominantes. En este registro además deberá detallarse aquellas lenguas que se hubieran extinguido, así como aquellas que se encuentran en proceso de erosión o peligro de extinción.

- (iii) Tercer Capítulo.- Este capítulo regula lo que debe entenderse por idiomas oficiales. En este sentido, el artículo 9° de la Ley de Lenguas Originarias señala que son idiomas oficiales además del castellano, las lenguas originarias en los distritos, provincias o regiones en donde predominen. En consecuencia, observamos que se ratifica el criterio geográfico como el que se utilizará para determinar la predominancia de una lengua.

Respecto a lo que implica que una lengua tenga carácter de oficial, el artículo 9° de la Ley de Lenguas Originarias establece que la oficialidad importa que la administración estatal haga suya una lengua y la implemente progresivamente en todas sus esferas de actuación pública, dándole el mismo valor jurídico y las mismas prerrogativas que al castellano.

Tomando en cuenta lo anterior, el mismo artículo 9° señala que los documentos que se emiten por la administración deberán constar, en las zonas de predominio que se determinen, tanto en castellano como en la lengua originaria oficial, cuando esta última tenga reglas de escritura, teniendo ambas el mismo valor legal. Si bien este punto resulta interesante y

novedoso, es importante advertir que la mayoría de lenguas originarias de nuestro país, con excepciones como el quechua, el aymara y algunas lenguas amazónicas, no tienen reglas de escritura definidas o estandarizadas, lo que dificultaría la implementación de esta medida.

- (iv) Cuarto Capítulo.- Este capítulo se refiere a la promoción, conservación, recuperación y uso de las lenguas originarias del Perú. Al respecto, el artículo 11° señala que por decreto supremo se aprobará la Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad. Seguidamente, se establece los lineamientos que esta política nacional deberá tener, siendo algunos de estos: (a) las lenguas son vehículos del patrimonio cultural inmaterial; (b) todas las lenguas originarias están en igualdad de derechos; (c) el proceso de elaboración de políticas lingüísticas se realiza con la participación de las organizaciones de representación de los pueblos originarios; (d) el Estado a través de sus medios de comunicación promueve y difunde programas en lenguas originarias.

En la misma línea, el artículo 13° de la Ley de Lenguas Originarias menciona que los Gobiernos Regionales podrán aprobar sus propias políticas regionales de lenguas originarias, tradición oral e interculturalidad. El artículo 14°, por su parte, regula lo concerniente a las lenguas originarias y lenguas en peligro de extinción. Sobre el particular se prescribe que dentro del marco de la política nacional de lenguas, se buscará identificar las causas que generan la erosión y extinción de una lengua, así como se adoptarán las medidas para evitar estas situaciones, recibiendo las lenguas originarias que se encuentren en esta situación, atención prioritaria.

Esta sección desarrolla también los alcances de la Ley de Lenguas Originarias en relación a los recursos humanos y logísticos que deberán usarse para implementarla. En este sentido, se prescribe que las entidades públicas y privadas que prestan servicios públicos implementarán de modo planificado y progresivo políticas y programas de contratación de personal que permita que sus funcionarios y servidores manejen la lengua originaria predominante en sus zonas de trabajo.

Asimismo, se señala que las entidades públicas implementarán progresivamente la publicación en sus páginas web o portales, las normas legales de su ámbito, ya sea de forma escrita u oral, en las lenguas originarias que resulten de aplicación; así como difundirán las normas que afectan derechos o establecen beneficios a favor de las comunidades a través de mecanismos orales o escritos.

Dentro de este mismo capítulo, el artículo 16° de la Ley de Lenguas Originarias señala la obligatoriedad de la enseñanza de las lenguas originarias en la educación primaria, secundaria y universitaria en las zonas donde estas son predominantes. El artículo 20° de la Ley de Lenguas Originarias, por su parte, establece que en el desarrollo de proyectos de inversión en tierras de comunidades campesinas o comunidades nativas, los mecanismos de consulta y participación ciudadana se realizarán en la lengua originaria que predomina en dicha zona.

- (v) Quinto Capítulo.- Este capítulo se refiere a los procesos de normalización lingüística. Así, el artículo 21° de la Ley de Lenguas Originarias establece que el Ministerio de Educación, a través de la Dirección de Educación Intercultural y Bilingüe y la Dirección de Educación Rural, proporcionará

asistencia técnica, evaluará y oficializará las reglas de escritura uniforme de las lenguas originarias del país. Igualmente, se señala que las entidades públicas emplearán versiones uniformizadas de las lenguas originarias en todos los documentos oficiales que formulen o publiquen.

- (vi) Sexto Capítulo: Este capítulo regula lo relacionado con las lenguas originarias en la educación intercultural bilingüe. Sobre el particular, se señala que es un derecho de los educandos recibir una educación intercultural bilingüe en todos los niveles del Sistema Educativo Nacional, así como que todos los programas de alfabetización en zonas rurales andinas y amazónicas se implementarán mediante la modalidad intercultural bilingüe

Como aspecto final respecto a los principales puntos recogidos por la Ley de Lenguas Originarias, observamos en las disposiciones complementarias de esta ley que el Ministerio de Educación deberá realizar las acciones necesarias a fin de contar con un Mapa Etnolingüístico actualizado y aprobado por decreto supremo a más tardar el 31 de diciembre de 2011.

Nuestra apreciación sobre los alcances de la Ley de Lenguas Originarias es que resulta un avance favorable en la regulación de los derechos de las minorías lingüísticas del país, en especial, si se contrasta con las regulaciones precedentes sobre la materia. No solo por su extensión sino, sobre todo, por los aspectos que introduce, resulta un importante paso para concretizar los alcances del derecho al uso del propio idioma. Téngase en cuenta que es una norma que permite que existan mayores herramientas para la elaboración de políticas públicas y programas vinculados al uso de las lenguas originarias.

Como señalamos al inicio de este capítulo, una de las grandes limitaciones que venía presentando y presenta la protección del derecho al uso del propio idioma fue y es el escaso desarrollo teórico y la escasa positivización de este derecho. A contrapunto de esta tendencia, resulta interesante que la Ley de Lenguas Originarias defina una serie de obligaciones encaminadas a la protección de este derecho, tales como el carácter oficial de las lenguas originarias en la administración pública o el encauzar las políticas respetando una serie de lineamientos.

Sin perjuicio de lo anterior, es evidente que la Ley de Lenguas Originarias por sí sola no revertirá la situación actualmente existente respecto al tratamiento de las lenguas originarias. Es la normativa sectorial, en particular aquella que se promueva a través de ordenanzas, la que permitirá complementar adecuadamente las disposiciones de esta ley. Esto, además, si tomamos en cuenta que algunos de los grandes problemas y desafíos relacionados con este derecho guarda vinculación con temas bastantes específicos, incluyendo medidas a tomar en situaciones donde existen variedades dialectales de una misma lengua²²⁹ o fenómenos como el motoseo.²³⁰

De igual forma, debe tomarse en consideración que un dispositivo normativo que no se aplica en términos reales constituye una simple regulación formal. En aras de

²²⁹ El quechua, por ejemplo, tiene variedades dialectales importantes: huáhuash y huámpuy; a su vez el huáhuash se divide en huailay y huáncay. Por su parte, el huámpuy se divide en: yungay y chincay (el cual se subdivide en norteño y sureño). BERMÚDEZ, Alexis. Ob. Cit. p. 428.

²³⁰ Rodolfo Cerrón señala que por motoseo se conoce en el Perú a todo tipo de influencia, directa o indirecta, que ejercen como primera lengua el quechua y el aymara en personas que luego aprenden a hablar el castellano. La motosidad cubre aspectos fonológico-gramaticales, léxico-semánticas, suprasegmentales de acento, ritmo y entonación. Un ejemplo de una alteración morfosintáctica por motoseo se presenta en frases como: “*de mi tío su casa*”, “*de mi lapicero su tapa*” o “*al plaza se está yendo*”. En igual sentido, ejemplos de trastrocamiento vocálico por motoseo son el uso de ‘tiatro’ por teatro, ‘mesa’ por misa o ‘poro’ por puro. Sobre el particular, recomendamos: CERRON-PALOMINO, Rodolfo. Ob. Cit. p. 83 y ss.

evitar esta situación, consideramos que la Ley de Lenguas Originarias debe ser utilizada como una norma que incentive el desarrollo de políticas públicas por parte de los decisores políticos, a cuyo efecto es importante difundir sus alcances entre estos. Creemos que la norma puede orientar a que los decisores políticos, en particular a nivel de Gobiernos Locales, cuenten con una base normativa que los incentive a tomar medidas concretas para la revalorización de sus lenguas, aspecto para el cual evidentemente deben ser informados de los alcances de esta ley.

Un punto adicional, no menos importante, es que la Ley de Lenguas Originarias confiere obligaciones y responsabilidades a las autoridades públicas. Ello permite que los grupos lingüísticamente minoritarios de forma progresiva puedan exigir el cumplimiento de estos compromisos. Esta posibilidad no resultaba tan clara con la sola regulación de la Constitución de 1993 o de las normas precedentes, cuya redacción resulta y resultaba sumamente genérica.

3.2.3 Vinculación con otros derechos constitucionales

Una característica importante del derecho al uso del propio idioma es el carácter relacional de este derecho. Esto implica que nos encontramos ante un derecho que se vincula muy estrechamente con otros derechos fundamentales y con diversas reivindicaciones individuales y colectivas de los hablantes de las lenguas originarias. Entre las relaciones que este derecho mantiene con otros derechos, podemos mencionar:

3.2.3.1 Relación con el derecho a la igualdad

El derecho al uso del propio idioma se relaciona tanto con la dimensión formal y material del derecho a la igualdad. Esto por cuanto el derecho al uso del propio idioma plantea un reconocimiento de la igualdad existente entre hablantes de

lenguas originarias y hablantes del castellano tanto en el plano de formulación de normas legales, como de creación de condiciones y oportunidades de igualdad en la sociedad.²³¹ En consecuencia, un legislador al momento de emitir una norma deberá abstenerse de brindar un trato discriminatorio a los hablantes de lenguas originarias, por ejemplo, exigiendo requisitos o formulando condiciones que impidan a estas personas ejercer sus derechos.

De la misma forma, se debe buscar que los programas, políticas y medidas emprendidas por el Estado permitan que los hablantes de lenguas originarias puedan utilizar su propia lengua para interrelacionarse. Esto se lograría, por ejemplo, con medidas como tener a funcionarios públicos capacitados para atender en su propio idioma a estas personas o que, en el caso de procesos judiciales, los hablantes de lenguas originarias cuenten con un traductor que los ayude a ejercer su derecho de defensa.

Igualmente, el Estado debe brindar un trato igualitario a los hablantes de las lenguas originarias en sus distintas dependencias,²³² evitando cualquier tipo de discriminación que no esté fundada en criterios objetivamente sustentados y razonablemente justificados.²³³ En este sentido, consideramos que no existen criterios de esta naturaleza (objetivos y razonables) para tratar a un hablante de una lengua originaria de tal modo que se le impida, por ejemplo, exigir que las dependencias públicas le brinden información en su propio idioma y siempre que se cumplan los requisitos de predominancia a que se refiere la Ley de Lenguas

²³¹ Las ideas de igualdad formal y material se toman de: EGUIGUREN, Francisco. "Principio de igualdad y derecho a la no discriminación". En: *Ius Et Veritas*. Año 8. N° 15. Lima: *Ius et Veritas*, 1997. p. 65.

²³² *Ibid.*

²³³ *Ídem.* p. 72.

Originarias.²³⁴ Consideramos, asimismo, que resulta plenamente coherente con el respeto al derecho a la igualdad de estos ciudadanos que el Estado capacite a sus funcionarios para atender a estas personas, así como diseñe políticas para permitir que reciban información que les resulte comprensible, clara y oportuna.

3.2.3.2 Relación con el derecho al libre desarrollo de la persona

El Tribunal Constitucional ha señalado que el derecho al libre desarrollo de la persona, también denominado derecho a la libertad general de actuación, se encuentra recogido en el artículo 2º, inciso 1º, de la Constitución de 1993. Sostiene el intérprete constitucional que nos encontramos ante un derecho de contenido sumamente amplio y a través del cual se:

“(...) garantiza una libertad general de actuación del ser humano en relación con cada esfera de desarrollo de la personalidad. Es decir, de parcelas de libertad natural en determinados ámbitos de la vida, cuyo ejercicio y reconocimiento se vinculan con el concepto constitucional de persona como ser espiritual, dotada de autonomía y dignidad, y en su condición de miembro de una comunidad de seres libres. (...).”²³⁵

Tomando en cuenta lo anterior, es importante apreciar que la posibilidad de que se garantice que una persona se pueda comunicar en su lengua originaria permite que se resguarde su derecho a desarrollarse libremente. Si bien cada individuo puede optar o no por usar su lengua materna para comunicarse, la sola posibilidad de que pueda elegir libremente el vehículo lingüístico a través del cual comunicarse supone

²³⁴ Es importante apreciar que la relación entre el derecho a la igualdad y el debido proceso es sumamente estrecha. Véase: BUSTAMANTE, Reynaldo. “Aproximación al Derecho Fundamental a un Proceso Justo”. En: Derechos Fundamentales y Proceso Justo. Lima: ARA, 2001. pp. 249-250.

²³⁵ Expediente N° 0003-2010-PI/TC. Fj. 22.

ya una forma de materializar su derecho al libre desarrollo de la persona. En tal sentido, resulta imprescindible que el Estado adopte medidas para garantizar que los hablantes de lenguas originarias puedan tomar decisiones de esta naturaleza.

3.2.3.3 Relación con el derecho a la identidad étnica y cultural

El derecho a la identidad se encuentra reconocido también en el artículo 2º, inciso 1º, de la Constitución de 1993, el cual expresamente señala que toda persona tiene derecho: “A la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar (...).” De forma complementaria, el Tribunal Constitucional ha señalado que el derecho a la identidad tiene un doble carácter: objetivo y subjetivo.²³⁶

El carácter objetivo comprende un conjunto de rasgos que identifican a la persona, tales como nombre, herencia, características corporales, entre otros. El carácter subjetivo comprende por su parte aspectos como la ideología, identidad cultural, valores y reputación del individuo.²³⁷ Dentro de esta delimitación, la lengua se constituiría como un rasgo objetivo que identifica a la persona, sin perjuicio de lo cual es un elemento que influye en rasgos subjetivos, como la identidad cultural del individuo.

El Tribunal Constitucional, igualmente, sostiene que el derecho a la identidad conlleva la posibilidad de distinguir a una persona frente a otras, a partir de aspectos elementales (como los que integran el carácter objetivo de este derecho) hasta elementos de mayor complejidad (como aquellos que integran el carácter

²³⁶ Expediente N° 02273-2005-PHC/TC. Fj. 21-23

²³⁷ *Ibíd.*

subjetivo de este derecho).²³⁸ Sobre la base de esta premisa, si bien la lengua tiende a constituirse en un rasgo objetivo para distinguir a las personas, al ser también un elemento de socialización, termina también siendo un elemento en base al cual se moldea la identidad de los individuos.

En este contexto, como señala Alexis Bermúdez, *“la identidad personal, social y cultural de todo ser humano está estrechamente ligada al proceso como se desarrolló el primer sistema de comunicación verbal”*.²³⁹ Así, a través de la lengua, las personas y en particular los niños (receptores primarios de la lengua) aprenden a distinguir los objetos y las personas que los rodean, empiezan a identificarse con un grupo social y una cultura determinada y en general estructuran su mundo social sobre los códigos que su lengua les provee.

Este aprendizaje se afianza en la familia, durante los primeros años de vida, y posteriormente, en lugares como la escuela será donde adquirirá un carácter que configura la personalidad del individuo.²⁴⁰ Por consiguiente, es claro que la protección de la lengua que utilicen los hablantes de lenguas originarias guarda conexión directa con la protección de la identidad de estas personas.

3.3 Los alcances del derecho al uso del propio idioma

En este punto, deseamos resaltar que el derecho al uso del propio idioma permite que la persona pueda desenvolverse de forma adecuada tanto en su ámbito individual, colectivo y nacional. Debe advertirse que la diferenciación de estos ámbitos es únicamente referencial, pues cotidianamente estos espacios de la vida de las personas se encuentran en una constante interrelación.

²³⁸ *Ibíd.*

²³⁹ BERMÚDEZ, Alexis. “Los derechos lingüísticos”. Lima: Ediciones Legales, 2002. p. 25.

²⁴⁰ *Ibíd.*

3.3.1 En el ámbito personal

El reconocimiento del derecho al uso del propio idioma conlleva la posibilidad de que los individuos utilicen su lengua para relacionarse libremente entre ellos, en espacios de suma importancia como la familia, amigos o grupos sociales donde se comparte algún objetivo común. Este espacio es el que tradicionalmente menos limitaciones ha sufrido, pues al ser un ámbito privado, su uso se ha dado con mayor libertad. Ejemplo del uso de la lengua en este espacio es la posibilidad de usar la propia lengua en actividades como contar historias, tradiciones, chistes, utilizar la lengua en cantos y reuniones familiares, etc.

3.3.2 En el ámbito comunitario

En este ámbito el derecho al uso del propio idioma importa el reconocimiento del idioma como un elemento cultural integrador de una colectividad, entendiendo por colectividad a espacios geográficos como el distrito, la provincia o la región. El reconocimiento de la oficialidad del uso de las lenguas originarias permite a sus hablantes comunicarse ya no solo en el ámbito privado sino también en espacios públicos y ante autoridades públicas.

De esta manera, se contribuye a que la persona pueda desarrollarse en su comunidad. Es importante advertir que en un contexto donde se tiende a una uniformización cultural creciente,²⁴¹ el reconocimiento del uso del propio idioma en este ámbito permite preservar tradiciones y resguardar la identidad de los individuos integrantes de grupos sociales y culturales minoritarios.

²⁴¹ *Ibíd.*

3.3.3 En el ámbito nacional

Si bien el derecho al uso del propio idioma tiene relevancia dentro del ámbito comunitario, los alcances de este derecho también se extienden al ámbito nacional. En efecto, este derecho permite que la participación ciudadana de los individuos se fortalezca tanto en el ámbito comunitario como nacional. Ello por cuanto permite que grupos lingüísticos de diferente tipo puedan integrarse a partir del reconocimiento de sus diferencias y tomar decisiones más informadas sobre objetivos que los involucran. Así, la participación de las personas en la *cosa pública* contribuye a que se consolide un estado democrático, de tal modo que las diferencias lingüísticas no sean un impedimento para que los individuos y colectividades se sientan integrantes de un mismo país.

3.4 Desarrollo de políticas vinculadas al derecho al uso del propio idioma en el Perú: estado de la cuestión

No encontramos en nuestro país un considerable desarrollo de políticas públicas vinculadas al derecho al uso del propio idioma. La ausencia de normas que permitan hacer exigible este derecho, así como la falta de voluntad política, han favorecido el poco desarrollo de políticas que permitan concretizar los alcances de este derecho. Si bien la Ley de Lenguas Originarias está buscando establecer una política nacional sobre lenguas originarias y tradición oral, lo palmario a la fecha es que son pocos los organismos de la administración pública que han emprendido una labor de implementación de políticas de esta naturaleza.

Esta sección se concentra en analizar algunos de los alcances que el derecho al uso del propio idioma tiene en ámbitos como la educación intercultural bilingüe, el sistema de justicia, el derecho a la salud y los derechos de los consumidores. Si

bien el análisis sobre las limitaciones y las propuestas que consideramos relevantes para implementar políticas públicas en los tres últimos sectores se desarrolla en el capítulo siguiente, creemos útil exponer aquí algunos aspectos.

3.4.1 Educación intercultural bilingüe

Sin lugar a dudas el ámbito donde se han desarrollado con mayor continuidad políticas dirigidas a los hablantes de lenguas originarias es el de la educación intercultural bilingüe (EIB). Este énfasis respondió a las serias dificultades que se originaban por la forma en que los niños hablantes de lenguas originarias eran educados.

Para graficar esta situación, tomemos el caso descrito por Luis Enrique López, quien narra la experiencia de una maestra de escuela en Puno. La profesora impartía todas sus clases en castellano y obligaba a que sus alumnos repitiesen la lección a la fuerza. Los niños lo hacían con notorias deficiencias fonéticas (motoseo) y sin entender el significado de lo que decían, repitiendo palabras que muy poco se adaptaban a sus vivencias personales, tales como “tul”, término inexistente en lenguas como el quechua y el aymara.²⁴²

Igualmente, la fuerte deserción escolar por parte de escolares hablantes de lenguas originarias llevaba a cuestionar si el modelo de enseñanza en una sola lengua resultaba el adecuado. Evidentemente la respuesta se inclinó por observar que un modelo asimilacionista,²⁴³ esto es, forzar a los escolares hablantes de lenguas originarias a utilizar el castellano generaba no solo deficiencias de aprendizaje sino también suponía no reconocer sus valores y tradiciones propias. Con el fin de

²⁴² Más detalles sobre este punto nuevamente en LOPEZ, Luis. Ob. Cit. pp. 45-50.

²⁴³ ZÚÑIGA, Madeleine. Ob. Cit. pp. 15 y ss.

remediar esta situación se buscó construir políticas que promuevan la EIB, bajo la premisa de entender que la interculturalidad ayuda a construir un proyecto social participativo común.²⁴⁴

En este sentido, la importancia de la EIB fue expresamente recogida por la Constitución de 1993, la cual señala en su artículo 17° que el Estado fomenta la educación bilingüe e intercultural, según las características de cada zona, así como preserva las diversas manifestaciones culturales y lingüísticas del país. Sobre este artículo, Rubio considera que se incluye dentro de los alcances de esta disposición constitucional y con carácter progresivo²⁴⁵ que el Estado posibilite el desarrollo teórico gramatical de las lenguas existentes en nuestro país;²⁴⁶ sin embargo, el mismo autor menciona que la labor del Estado respecto al desarrollo de la EIB aún se encuentra pendiente de realización.²⁴⁷

De otra parte, es importante observar que el Convenio 169° de la OIT, el cual se encuentra ratificado por el Perú y es plenamente exigible, señala en sus artículos 26° al 31° que los pueblos indígenas tienen el derecho de recibir instrucción en todos los niveles, en condiciones de igualdad con el resto de la comunidad nacional. Tomando en cuenta las disposiciones del Convenio 169°, la Defensoría del Pueblo ha señalado que el derecho a la EIB tiene como sujetos de derecho a aquellos niños, niñas y adolescentes provenientes de una población indígena que

²⁴⁴ GODENZZI, Juan. Ob. Cit. p. 21.

²⁴⁵ El carácter progresivo o programático de muchos de los derechos se encuentra recogido en la undécima disposición final y transitoria de la Constitución de 1993, que expresa que: “*Las disposiciones de la constitución que exijan nuevos o mayores gastos públicos se aplican progresivamente*”.

²⁴⁶ RUBIO, Marcial. “Estudio de la Constitución Política del Perú”. Tomo I. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1999. p. 397.

²⁴⁷ *Ibid.*

por diversos motivos han emigrado a una zona urbana, pero que tienen derecho a aprender su lengua indígena para potenciar su aprendizaje.²⁴⁸

Adicionalmente, en el caso de la EIB es importante tomar en cuenta además que la Ley N° 27818, “Ley para la Educación Bilingüe Intercultural” ha regulado los lineamientos que deberán tomarse en cuenta para la Política de la Educación Bilingüe Intercultural. Estos lineamientos aprueban la aplicación de la EIB en los niveles de educación inicial, primaria y secundaria, así como en la educación de adultos y la alfabetización.

En el plano de políticas sobre el desarrollo del derecho a la EIB, observamos que el Ministerio de Educación es la entidad que se ha encargado de desarrollar políticas y programas vinculados a este derecho. Estas labores han sido asignadas específicamente a la Dirección General de Educación Intercultural Bilingüe y Rural, que es responsable de normar y orientar la política nacional de Educación Intercultural, Bilingüe y Rural.

En este sentido, algunas de las políticas que la Dirección General de Educación Intercultural Bilingüe y Rural emprende para fortalecer este derecho son:²⁴⁹ (a) establecer criterios técnicos para la construcción y diversificación curricular; (b) desarrollar programas de producción y validación de material educativo, lingüísticamente pertinente; (c) identificar y promover la realización de investigaciones sobre temas culturales, lingüísticos, sociales y educativos; (d) promover, apoyar y facilitar la elaboración de planes educativos articulados y con fortalecimiento de la identidad nacional, regional y local.

²⁴⁸ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. “Aportes para una política Nacional de Educación Intercultural Bilingüe a favor de los pueblos indígenas del Perú”. Lima: Defensoría del Pueblo, 2011. p. 25.

²⁴⁹ Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2006-ED, artículo 43°.

De igual modo, si bien la Dirección General de Educación Intercultural Bilingüe y Rural es quien se encarga de desarrollar las políticas sobre EIB, los Gobiernos Regionales y Locales también cumplen un papel importante en el diseño de políticas sobre esta materia. Ello por cuanto, tal como ha prescrito la actual Ley de Lenguas Originarias, tenemos que los Gobiernos Regionales y Locales a través de ordenanzas regionales y municipales tienen competencia para promover la preservación de las lenguas originarias en sus zonas geográficas. Sin embargo, todavía no ha podido apreciarse que estos hayan emprendido políticas sistemáticas sobre este derecho.

3.4.2 Servicios de salud

El artículo 7° de la Constitución de 1993 reconoce expresamente el derecho de las personas a la salud, a la protección de su salud, la de su medio familiar y la de su comunidad. Debe destacarse que el desarrollo de políticas públicas de salud para el caso de personas hablantes de lenguas originarias no presenta avances significativos en nuestro país. Por el contrario, es posible observar que las comunidades rurales y amazónicas, que son aquellas donde se encuentra la mayor cantidad de hablantes de lenguas originarias, han visto limitado su derecho a la salud por diversos motivos, incluyendo entre ellos la falta de valoración de sus elementos culturales al momento de plantearse las políticas de salud.

En efecto, la Defensoría del Pueblo ha señalado que además de barreras de índole social y económica, otro de los óbices para el derecho a la salud de las comunidades nativas de nuestro país es la existencia de barreras culturales. Estas barreras tienen que ver con la falta de atención a aspectos como *“lengua y comunicación, valores y creencias, formas de vida y organización del tiempo”* de las

comunidades nativas.²⁵⁰ Un ejemplo de la falta de atención a este aspecto, es la poca importancia que tradicionalmente se le dio a que los pacientes pudieran ser atendidos por médicos que hablen su propia lengua, situación que aún persiste en la actualidad, incluso, en normas recientes.²⁵¹

Consideramos necesario mencionar que en el campo del derecho a la salud la posibilidad de que el Estado tenga un enfoque intercultural en las políticas que adopte resulta de suma relevancia. Esto por cuanto las comunidades nativas de nuestro país tienen un enfoque cultural propio, con una particular forma de entender el mundo. Nos encontramos ante pueblos que tienen *“diversas formas de concebir la salud y la enfermedad, la vida y la muerte, que no sólo difieren de la concepción de la medicina convencional, sino que también establecen matices entre éstos”*.²⁵²

En el plano concreto de políticas emprendidas hasta la fecha para garantizar el derecho a la salud de los hablantes de lenguas originarias, tenemos que en el año 2006 se aprobó la Norma Técnica de transversalización de los enfoques: Derechos Humanos, Equidad de Género e Interculturalidad en Salud (en adelante, “Norma Técnica de TE”). Esta norma técnica plantea que el material educativo comunicacional y los mecanismos de información verbal, escrita o visual, que se utilicen en programas de salud sean *“veraces, completos, oportunos, en lenguaje comprensible para las usuarias y usuarios y respetuoso de su cosmovisión en la redacción y representación gráfica, evitando que se limiten a “traducir” un material diseñado”*.²⁵³

²⁵⁰ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. “La salud de las comunidades nativas: un reto para el Estado”. Lima: Defensoría del Pueblo, 2008. p. 14.

²⁵¹ Ídem. p. 122.

²⁵² Ídem. p. 67.

²⁵³ Ídem. p. 167.

Dentro de algunas de las medidas que son prescritas por la Norma Técnica de TE se tienen aspectos como:²⁵⁴ (i) que las intervenciones comunitarias de información, educación y comunicación se realicen con participación de agentes comunitarios de salud con competencias interculturales en el idioma o lengua local; (ii) la atención del personal de salud, o parte de él, destacado en localidades con idiomas o lengua distinta al castellano, debe hacerse en la lengua local; (iii) de no ser posible brindar atención al paciente en su propia lengua, debe procederse a la inclusión de un intérprete.

Sin embargo, es pertinente mencionar que si bien los lineamientos establecidos en la Norma Técnica de TE supusieron un avance y una medida para reconocer el uso del propio idioma en temas vinculados a la salud, estas disposiciones no han resulta implementadas por las entidades estatales competentes, como el Ministerio de Salud o Gobiernos Regionales.

Por el contrario, se puede apreciar que las comunidades nativas siguen sufriendo el descuido por parte de las autoridades de la administración pública. Esto se evidencia con claridad cuando observamos que no solo se les limita la posibilidad de acceder a la salud o recibir atención médica tomando en cuenta su propia lengua sino, peor aún, no brindándoles servicios médicos o atención médica elemental.²⁵⁵

3.4.3 Información sobre el sistema de justicia

En el caso de las políticas emprendidas en el campo de información sobre el sistema de justicia a los hablantes de lenguas originarias, observamos una

²⁵⁴ *Ibíd.*

²⁵⁵ Téngase en cuenta, por ejemplo, el caso de los Kandozis y Shapras que se comentó anteriormente.

ausencia de políticas vinculadas a este tema. Si bien nuestro ordenamiento garantiza el derecho de toda persona al debido proceso y a la tutela jurisdiccional efectiva (artículo 139° de la Constitución de 1993, numeral 3°) o su derecho a la defensa (artículo 139° de la Constitución de 1993, numeral 14°), la concretización de estos derechos para hablantes de lenguas originarias debería implicar la formulación de lineamientos y políticas que permitan que las personas conozcan los alcances de estos derechos.

Sobre el particular, la Defensoría del Pueblo ha observado que la labor del Estado respecto a la difusión de información sobre el sistema de justicia, en general, resulta deficiente pero en el caso de grupos que hablan lenguas diferentes al castellano presenta limitaciones mayores.²⁵⁶ No se advierte difusión de normas básicas del sistema jurídico en aquellas zonas del territorio nacional donde la lengua predominante es diferente al castellano.

Es importante advertir que consideramos que resulta relevante el conocimiento de los alcances de los derechos anteriormente referidos por parte de los hablantes de las lenguas originarios, aun cuando las comunidades campesinas y nativas tienen reservada la posibilidad de administrar justicia sobre la base de sus propios mecanismos, tomando en cuenta lo establecido por su derecho consuetudinario (artículo 149° de la Constitución de 1993°).

Ello por cuanto consideramos que debe promoverse que, en general, la población en su conjunto, incluyendo a los hablantes de lenguas originarias, tengan información elemental sobre el sistema de justicia nacional. En el caso específico de los hablantes de lenguas originarias tomando en cuenta además que

²⁵⁶ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. “Propuestas Básicas de la Defensoría del Pueblo para la Reforma de la Justicia en el Perú”. Lima: Defensoría del Pueblo, 2006. p. 24.

potencialmente entablarán relaciones con miembros de otras comunidades o, en general, fuera del ámbito de su propia comunidad.

Adicionalmente, observamos que salvo menciones genéricas a la posibilidad de que una persona inmersa en un proceso judicial cuente con ayuda de un traductor,²⁵⁷ no encontramos lineamientos respecto a qué medidas se adoptarán para permitir un adecuado acceso a la justicia de los hablantes de lenguas originarias. En tal sentido, no existen normas legales o reglamentarias que tomen en cuenta aspectos como el que se cuente con personal capacitado en dominio de lenguas originarias, según las zonas donde estas predominen, o aspectos sobre cómo permitir que personas que hablan lenguas originarias usen su propio idioma dentro de un proceso judicial.

3.4.4 Información a consumidores

El caso de la información que debe proveerse a los hablantes de lenguas originarias en su calidad de consumidores resulta sumamente particular. En efecto, a diferencia de otros países, donde se exige que los proveedores de bienes y servicios ofrezcan la información sobre sus productos en las lenguas predominantes de la población donde se comercializan (por ejemplo, catalán, francés, etc.), en el caso peruano no existe obligación semejante de transmitir este tipo de información a los hablantes de lenguas originarias.²⁵⁸

²⁵⁷ Por ejemplo, el artículo 195° del Código Procesal Civil señala que: “*El Juez designará intérprete para actuar los medios probatorios cuando la parte o el testigo no entiendan o no se expresen en castellano. La retribución del intérprete será de cargo de quien lo ofreció, sin perjuicio de lo que se resuelva oportunamente en cuanto a costas*”.

²⁵⁸ En Barcelona, por ejemplo, se promueve que empresas dedicadas al rubro de alimentos incluyan información sobre sus productos en catalán en el rotulado de sus productos. MILIAN, Antoni. Ob. Cit. pp. 98 y ss.

Debido a ello, en el caso peruano la información de los proveedores se encuentra exclusivamente en castellano (o en idioma extranjero y castellano). El Código de Protección y Defensa del Consumidor, por su parte, no establece medidas para que los proveedores que comercializan sus productos brinden algún tipo de información idónea a los hablantes de lenguas originarias.²⁵⁹ Resulta necesario advertir, además, que ni el propio Estado ha asumido un compromiso de informar a los hablantes de lenguas originarias cuáles son sus derechos como consumidores, incluso en los casos de servicios proveídos por entidades públicas.

Asimismo, la información sobre qué acciones tomar en caso se haya adquirido un producto o recibido un servicio no idóneo, incluyendo formularios, atención en línea y otros mecanismos, se encuentra exclusivamente en idioma castellano, incluso en regiones donde existen alto número de hablantes de lenguas originarias. Se observa, entonces, que el nivel de desarrollo de políticas orientadas a los hablantes de lenguas originarias en estos casos resulta incipiente.

3.5 ¿Por qué deben acceder a la información pública las minorías lingüísticas?

El acceso a la información pública es un mecanismo clave para garantizar la institucionalidad de nuestro sistema democrático y fomentar la transparencia en la gestión pública. El caso particular del acceso a la información pública orientada a las minorías lingüísticas no representa una excepción a este propósito y, por el contrario, contribuye a este objetivo. En tal sentido, consideramos que el contenido del derecho al uso del propio idioma se constituye en uno de los elementos que contribuyen al diseño de políticas públicas para estos grupos humanos.

²⁵⁹ El Código de Protección y Defensa del Consumidor establece el uso puntual del idioma castellano para difundir información relevante para los consumidores y/o información sobre productos manufacturados (artículos 2º y 8º, respectivamente).

Efectivamente, las minorías lingüísticas, al igual que los demás grupos humanos que integran nuestro país, son colectividades que necesitan mecanismos para acceder a información sobre los asuntos públicos y sobre cómo estos se desarrollan. Con ello se les dota a estas personas de herramientas para que puedan tomar decisiones a nivel individual y comunitario.

No obstante, para conocer cómo implementar medidas adecuadas, debe conocerse las particularidades que el uso de sus propias lenguas implica para ellos, es decir, aspectos como el carácter predominantemente oral de sus lenguas, las variaciones dialectales significativas que pudieran existir, la ausencia de estándares de escritura, la presencia de barreras sociales y económicas que dificultan su uso, etc.

En este contexto, hemos apreciado que la Ley de Lenguas Originarias ha supuesto un avance respecto a la búsqueda de desarrollar el contenido y alcances del derecho al uso del propio idioma. Esta norma ha permitido delimitar qué debemos entender por oficialidad en el reconocimiento de una lengua, así como que se establezcan obligaciones concretas que debe cumplir la administración pública y su personal.

Sin embargo, consideramos que la regulación de la Ley de Lenguas Originarias es apenas uno de los primeros avances para permitir que las minorías lingüísticas vean reconocido su derecho a usar sus propias lenguas y, en un aspecto más puntual, accedan a información pública; situación que consideramos requiere su desarrollo específico a través del diseño de políticas públicas.

CAPÍTULO IV

POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA MINORÍAS

LINGÜÍSTICAS: APORTES DESDE EL DERECHO

“(...) Del análisis de los testimonios recibidos resulta que el 75% de las víctimas fatales del conflicto armado interno tenían el quechua u otras lenguas nativas como idioma materno. Este dato contrasta de manera elocuente con el hecho de que la población que comparte esa característica constituye solamente el 16% de la población peruana de acuerdo con el censo nacional de 1993.”²⁶⁰

HATUN WILLAKUY. *Versión abreviada del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*

En los capítulos precedentes se estudiaron los elementos sobre los cuales podría configurarse el diseño de políticas públicas dirigidas a los grupos lingüísticamente minoritarios. Pusimos énfasis en la necesidad de adoptar una perspectiva intercultural en el desarrollo de estas políticas, así como la importancia de tomar en cuenta las limitaciones históricas que estos grupos han afrontado hasta nuestros días. En este capítulo, se desarrollan algunos elementos que desde el derecho podrían contribuir más concretamente en el diseño de este tipo de políticas públicas.

En este sentido, como señalamos en otra sección, si bien la postura de un Estado debe ser imparcial en la construcción de las políticas públicas, ello no debe

²⁶⁰ COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN. “Hatun Willakuy. Versión abreviada del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación”. Lima: Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2004. p. 434.

traducirse en tener un Estado inactivo o ausente.²⁶¹ La imparcialidad del Estado busca garantizar que no se favorezca a un grupo determinado en detrimento de los intereses de otros grupos. Esto, empero, no implica una ausencia de políticas reales y la búsqueda de una materialización de los derechos de los distintos grupos culturales de un país. En particular, tómesese en cuenta la situación de los grupos minoritarios que se encuentran en situaciones de desventaja, tales como minorías religiosas, minorías étnicas o minorías lingüísticas, quienes requieren acciones más intensivas por parte de las entidades públicas.

En este contexto, la forma en que el Estado peruano puede utilizar el derecho para introducir reformas y construir políticas públicas dirigidas a las minorías lingüísticas es solo uno de los elementos que contribuirá en el fortalecimiento de los derechos de estas personas. No obstante, constituye un aporte que consideramos necesario y que debe tomar en cuenta tanto las limitaciones como las posibilidades que el derecho presenta para el desarrollo de este tipo de actuaciones.

En el caso de las limitaciones, nos interesa destacar fundamentalmente los siguientes aspectos: el sobredimensionado énfasis del ordenamiento jurídico en la positivización de normas, la ausencia de una valoración de las prácticas consuetudinarias y la deficiente aplicación de normas por parte de distintos operadores jurídicos.²⁶²

En el caso de la excesiva positivización, nos referimos a una producción normativa excesiva y la cual no toma en cuenta las peculiaridades de los grupos a quienes se dirige. Resulta, pues, cada vez más frecuente que nuestros legisladores con un

²⁶¹ BONILLA, Daniel. Ob. Cit. p. 271.

²⁶² ALBÓ, Xavier. "Iguales aunque diferentes: Hacia unas políticas interculturales y lingüísticas para Bolivia". La Paz: CIPCA, 2000. pp. 50-51.

afán de protagonismo alienten una mayor regulación normativa, la cual evidentemente se traduce en leyes, reglamentos y normas sectoriales que acrecientan nuestro ya ampuloso sistema jurídico. Debe tomarse en cuenta que esta actitud, parte en gran medida por un mal entendimiento de nuestras autoridades de identificar eficacia con mayor producción de normas. Evidentemente, la limitación para los hablantes de lenguas originarias en este punto yace en del hecho de que toda esta farragosa producción legislativa termina plasmándose en su totalidad en documentos escritos, en castellano y en un lenguaje poco asequible.

En el caso de la ausencia de valoración del derecho consuetudinario, tenemos el pobre lugar que se le sigue dando al uso de la justicia comunitaria y elementos de los usos y costumbres de los pueblos originarios de nuestro país. Esto evidencia la falta de una perspectiva más amplia, pues se descuida que el derecho consuetudinario podría resultar más flexible y enriquecedor en su aplicación para muchas comunidades de nuestro país, donde el derecho occidental tiene una presencia limitada o no resulta compatible con diversas prácticas comunitarias.

En el caso de la deficiente aplicación de normas, se observa una falta de idoneidad de los operadores jurídicos y los funcionarios públicos para facilitar que una ley se aplique correctamente. No es inusual, entonces, que se presenten aspectos como un exagerado formalismo, la ausencia de una comunicación fluida con los operadores jurídicos, la corrupción, el uso de prácticas y lenguajes desfasados, entre otros aspectos que suponen también limitaciones significativas para los hablantes de lenguas originarias.²⁶³

²⁶³ Ídem. p. 51.

Las limitaciones mencionadas tienen como nexo común una falta de conciencia respecto de la diversidad legal existente en nuestro país. Diversidad que debería permitir reconocer que nos encontramos en un país “heterogéneo, desarticulado y diferenciado”,²⁶⁴ pero donde el Estado sigue haciendo énfasis en un sistema legal que se funda en premisas que no se verifican en la vida cotidiana, “obviando situar al derecho frente a la realidad que pretende regular”.²⁶⁵ Es decir, pese a encontrarnos en un país que estructuralmente debería trabajar sobre la base de su diversidad legal, tenemos que nuestras autoridades siguen partiendo de la premisa de que somos un Estado unitario y dónde la aplicación del derecho resulta unívoca para toda la población.

En el caso concreto del derecho de acceso a la información pública, es evidente que las limitaciones descritas terminan siendo barreras de acceso a la información, las mismas que deben buscar superarse si se pretende lograr una correcta entrega de información a estas personas.²⁶⁶ Consideramos, por tanto, que resulta necesario reconducir al derecho como una herramienta que contribuya al diseño de políticas públicas de nuestro país, esto es, que abra nuevas posibilidades para su desarrollo. Es necesario que el derecho se constituya en una herramienta dúctil para permitir no solo el crecimiento económico del país sino para permitir la consolidación de los derechos fundamentales, sociales, económicos y culturales de la población.

Es contradictorio que en un país que durante la última década ha presentado un desarrollo económico sostenido y que sorprende al mundo por sus avances macroeconómicos, la exclusión social y cultural siga siendo una de las prácticas más

²⁶⁴ GUEVARA, Armando. Ob. Cit. pp. 55-56.

²⁶⁵ *Ibíd.*

²⁶⁶ PEÑA, Antonio. “Barreras de acceso a la justicia, y la justicia comunal como alternativa en el Perú”. Separata. p. 10.

recurrentes en la vida cotidiana y social del país. Esto se hace evidente, día a día, en situaciones como las tensiones sociales existentes y que se manifiestan en conflictos por reclamos medioambientales, conflictos por proyectos de inversión, ausencia de institucionalidad del Estado, etc. Esto contrasta, además, con el esfuerzo depositado por el Estado en otros ámbitos, donde las reformas legales han buscado utilizarse para modernizar el aparato público.

En efecto, el derecho ha sido usado exitosamente en muchos sectores de nuestra economía, por ejemplo, implementándose regulación o reformas en diversas actividades de nuestro país, incluso, con desarrollos sofisticados y que permiten generar una economía competitiva. Nótese, así, la creciente suscripción de tratados de libre comercio, la promoción de simplificaciones administrativas, la regulación en banca y mercado de valores, las reformas tributarias en diversos sectores de la economía, todos los cuales se han traducido en indicadores que muestran mejores desempeños en estas áreas.

Sin embargo, el mismo énfasis no se ha puesto en el desarrollo de políticas de reconocimiento de los aspectos socio-culturales de nuestro país. Es más, reformas elementales y regulaciones básicas, como la Ley del Derecho a la Consulta Previa y su reglamento sufrieron y sufren a la fecha constantes cuestionamientos, pues se catalogan como normas que aletargan la economía y desalientan la inversión. Evidentemente se obvia que es a través de este tipo de regulación que realmente se puede intentar construir prácticas de diálogo intercultural con los pueblos originarios del país.

Desde nuestra perspectiva, tenemos el convencimiento de que el derecho puede ser una herramienta útil para facilitar el proceso de reconocimiento y protección de nuestra diversidad socio-cultural y para empoderar a los grupos minoritarios del

país. En este sentido, el derecho puede introducir algunos aportes al diseño de políticas públicas de acceso a la información pública para minorías lingüísticas en dos ámbitos.

Por un lado, en un ámbito general, creemos que debe partirse por redimensionar el contenido del derecho de acceso a la información pública y el enfoque que este debe tener para el caso de las minorías lingüísticas. Esta resulta una tarea fundamental y la base sobre la cual se puedan combatir una serie de prácticas que limitan el acceso a la información pública a los hablantes de lenguas originarias. Dentro de este mismo ámbito general, adicionalmente, resulta necesario plantear algunas reformas en nuestro sistema de transparencia, así como en el rol que los funcionarios públicos y operadores jurídicos ocupan dentro del mismo.

Por otro lado, en un ámbito sectorial, se plantean consideraciones específicas para tres áreas concretas, como son el acceso a la información pública sobre salud, sobre el acceso a la justicia y sobre la información de los ciudadanos como consumidores. Si bien el acceso a información en cada una de estas áreas presenta sus propias singularidades, apreciaremos que en los tres casos existen algunas falencias comunes: existencia de serias asimetrías informativas, pocos incentivos para la entrega de información, entrega fragmentaria de información y carencia de enfoques interculturales apropiados.

4.1 Propuesta general: redimensión del derecho de acceso a la información pública

En un capítulo anterior planteamos que resultaba necesario conectar los alcances del derecho de acceso a la información pública con el contenido del derecho al uso del propio idioma. Esta conexión resulta necesaria si tomamos en cuenta que la

limitación de las entidades públicas de valorar, crear o producir la información que es materia de entrega impediría que en algunos casos los hablantes de lenguas originarias accedan a la información pública de forma idónea.

En efecto, existen diversos supuestos en los cuales la idoneidad de la información que se entregue a las minorías lingüísticas depende de que la misma haya pasado por un proceso de evaluación, análisis y/o producción por parte de las entidades públicas. Este es el caso de la información pública que debe ser traducida o llevada a un lenguaje o medio asequible para asegurar su entendimiento por parte de los solicitantes. Consideramos que si el Estado se abstuviera de realizar este tipo de actuaciones, la información no llegaría de forma adecuada a las personas que la solicitan.

Sin embargo, ¿cómo hacer compatible el acceso a la información pública de las minorías lingüísticas y la imposibilidad de que una entidad valore, evalúe o produzca información, limitación que como analizamos en el capítulo segundo resultaba razonable? Creemos que ello se podrá conseguir atenuando y/o exceptuando esta limitación por la existencia de un objetivo legítimo, como es la protección del derecho al uso del propio idioma de los hablantes de lenguas originarias.

Como se analizó anteriormente, el régimen de excepciones y limitaciones de un derecho resulta admisible cuando se busca proteger un objetivo legítimo, esto es, un derecho fundamental o un bien de especial relevancia jurídica.²⁶⁷ En este sentido, consideramos que un objetivo como este se presenta cuando se busca la protección del derecho al uso del propio idioma de los hablantes de lenguas

²⁶⁷ HUERTA, Luis. "Libertad de expresión y acceso a la información pública". Lima: Comisión Andina de Juristas, 2002. pp. 186-187.

originarias. Es decir, el derecho de una persona de utilizar su propia lengua –en los ámbitos geográficos donde esta predomine- para relacionarse de forma oficial ante instancias públicas y que estas respondan a la persona en su misma lengua. En tal contexto, consideramos que la limitación del derecho de acceso a la información pública de que las entidades públicas valoren, evalúen o produzcan información en estos casos podrá resultar restringida y/o inaplicada.

Es evidente que una interpretación como la planteada puede ser objeto de cuestionamientos como el hecho de que el Estado deberá invertir recursos importantes en capacitar a su personal en tareas de valoración, evaluación y producción de información. Incluso, podría objetarse que la realización de actividades de este tipo no asegura que la información que se entregue llegue adecuadamente a las minorías lingüísticas.

A tales efectos, debe tomarse en cuenta que las actividades de creación o producción de información que una entidad pública podría realizar deberán enmarcarse dentro de los alcances de las políticas públicas cuyo enfoque proponemos. Esto significa que serán actividades que formarán parte de procesos comprensivos, donde una de estas actividades es solo uno de los elementos que integran la política pública y precisamente se realizan con la finalidad de cumplir con la finalidad que esta política persigue. Del mismo modo, se tratarán de actividades sujetas a fases de evaluación y corrección, en particular para evitar que se incurra en prácticas arbitrarias por parte de la administración.

En relación a la inversión que se requeriría para las actividades de valoración, evaluación y eventual producción de información, es cierto que podrían generarse costos adicionales para el Estado. Sin embargo, si se toma en cuenta que los hablantes de lenguas originarias representan grupos tradicionalmente excluidos de

políticas públicas destinadas a garantizar sus derechos, nos parece una medida no solo atendible sino necesaria.

En definitiva, resulta oportuno para el caso de las minorías lingüísticas precisar y redimensionar los alcances del derecho de acceso a la información pública. Esta redimensión implica observar que el derecho al acceso a la información pública y el derecho al uso del propio idioma pueden confluir y complementarse. Ello con el objetivo de garantizar que el Estado no solo permita el acceso a la información pública a los hablantes de lenguas originarias sino que lo haga permitiendo que dicha información sea realmente idónea, lo cual eventualmente puede requerir algún tipo de actividad valorativa o productiva del Estado.

Por otro lado, la redimensión del derecho de acceso a la información pública deberá coadyuvar a combatir algunas prácticas que limitan el acceso a este tipo de información. En este sentido, a continuación describimos los alcances de estas limitaciones y en la sección siguiente planteamos algunas alternativas de solución para ellas desde distintos niveles de organización del Estado:

(i) Desconocimiento de las herramientas para acceso a la información pública.

Esta limitación no afecta únicamente a los hablantes de lenguas originarias sino, en general, a la ciudadanía de nuestro país. Debe observarse que todavía es generalizado el desconocimiento respecto del uso de herramientas como portales de transparencia de entidades públicas, existencia de un derecho de solicitar información pública a través de formatos que deben ser entregados por las entidades estatales o la posibilidad de iniciar un proceso

de hábeas data ante una negativa injustificada de entrega de información pública.²⁶⁸

(ii) Negativa de los funcionarios públicos de suministrar información a los particulares. En este caso, pese a que la Ley de Transparencia obliga expresamente a que las entidades públicas suministren la información de carácter público que se encuentre a su disposición, existen funcionarios cuya negativa a entregar información persiste. En este sentido, algunas de las respuestas más frecuentes para negar la entrega de información de carácter público son:²⁶⁹

(ii.1) La entidad pública sostiene que la documentación solicitada no tiene naturaleza pública, sino es de carácter privado. Básicamente este tipo de argumentos se utiliza cuando se solicita información sobre acuerdos, contratos, convenios y otros actos suscritos por la entidad. Evidentemente de seguirse el razonamiento de estas entidades, información fundamental como las compras que realizan las entidades del Estado o su participación en convenios de cooperación no podría ser consultada por los ciudadanos.

Esta limitación va en contra de la presunción de que toda información existente en la administración es de carácter público y es de propiedad de los ciudadanos. Sobre el particular consideramos valioso que se tome en cuenta que, como afirma Stiglitz, la información “*que es*

²⁶⁸ BOZA, Beatriz. Ob. Cit. pp. 46 y ss.

²⁶⁹ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. “El acceso a la información pública, no a la cultura del secreto”. Lima: Defensoría del Pueblo, 2004. pp. 47 y ss.

*recolectada por los funcionarios públicos con los fondos públicos que aportan los ciudadanos es propiedad de los ciudadanos”.*²⁷⁰

- (ii.2) La entidad pública sostiene que ciertos documentos públicos son de “gestión institucional”, de uso interno y exclusivo de la entidad y únicamente le interesan a ella para el cumplimiento de sus fines. Esta se trata de una restricción injustificada y sin sustento constitucional y/o legal. Ni la Constitución de 1993 ni la Ley de Transparencia establecen que la entrega de información se encuentre restringida a información relacionada exclusivamente con los objetos institucionales de la entidad. Por el contrario, existe la presunción de que toda la información existente en poder del Estado tiene carácter público.
- (ii.3) La entidad y sus funcionarios sostienen que no están obligadas a proporcionar información que califica como “secreta”, “confidencial”, “sensible” o “reservada”. En relación a este punto, las entidades utilizan interpretaciones extensivas de estos términos y, peor aún, no llegan a motivar las resoluciones denegatorias de acceso a la información. Este caso resulta de particular relevancia en entidades castrenses, donde la solicitud de información solicitada a algunas dependencias militares o policiales es rechazada por plantearse que tiene carácter reservado.²⁷¹

- (iii) La dificultad para acceder a los requisitos, formatos y documentos que permitan solicitar el acceso a información pública. En este caso, tenemos que

²⁷⁰ STIGLITZ, Joseph. “On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life”. Oxford Amnesty Lecture, Enero 1999. Disponible en: <http://derechoasaber.org/documentos/pdf0116.pdf>, fecha de visita: 06 de diciembre de 2011.

²⁷¹ Expediente N° 0950-2000-HD/TC. Fj. 6

muchas dependencias públicas no han implementado o actualizado fuentes de información que informen sobre los requisitos y documentos que pueden utilizar los ciudadanos para solicitar la información a que se refiere la Ley de Transparencia.

Con esta práctica se limita el acceso a información valiosa para las personas, como la concerniente a: datos generales de la entidad, información sobre las finanzas públicas de la entidad, información sobre proyectos de inversión, información sobre el personal, información sobre adquisiciones y contrataciones, indicadores de desempeño, actividades oficiales, entre otras.²⁷²

De igual modo, muchas entidades no facilitan los formatos de solicitud de acceso a la información pública, los cuales deben ser de acceso gratuito para la población. Asimismo, no se cuenta con servicios de orientación que permitan que el uso de los formatos de solicitud, cuando los haya, sean adecuadamente completados, a efectos de evitar observaciones que dilaten la entrega de la información que es materia de solicitud. También se observa que muchas entidades públicas no cumplen con actualizar sus Textos Únicos Ordenados y Texto Único de Procedimientos Administrativos.

- (iv) Falta de implementación de buenas prácticas para el acceso a la información pública. Las buenas prácticas se definen como las actividades o procesos que han producido destacados resultados “*en el manejo de una organización y que puede[n] ser replicada[s] en otras organizaciones para mejorar la*

²⁷² BOZA, Beatriz. Ob. Cit. p. 50. También debe observarse los artículos 5°, 23° y 25° de la Ley de Transparencia, donde se detallan los tipos de información a los cuales tienen derecho de acceder los ciudadanos.

efectividad, eficiencia e innovación de las mismas".²⁷³ En este contexto, no es frecuente aún que las entidades públicas se esfuercen por implementar buenas prácticas para el acceso a la información pública. No obstante, como esfuerzos importantes deben destacarse a entidades que han creado gerencias de información (por ejemplo, INDECOPI) o comités de información (por ejemplo, diversas municipalidades distritales de Lima, como Miraflores), quienes se encargan de promover una cultura de transparencia tanto al interior de la entidad como en su relación con la ciudadanía.

- (v) Costos excesivo por la reproducción de información que es solicitada. En este caso, se ha encontrado que algunas entidades públicas siguen cobrando montos excesivos por la reproducción de información pública.²⁷⁴ Esto no solo va en contra del principio de gratuidad del derecho de acceso a la información pública sino en contra de lo establecido en la Ley de Transparencia, cuando señala que el costo a pagarse debe ser únicamente el de la reproducción de la información, sin cobros adicionales.
- (vi) Persiste la falta de designación de funcionarios responsables para la entrega de información al interior de las entidades públicas, particularmente en Gobiernos Regionales y Locales. De forma particular, es bastante común que dentro de las entidades públicas y en sus Manuales de Organización y Funciones (MOF) y Reglamentos de Organización y Funciones (ROF) no existan funcionarios especialmente encargados de la entrega de información y sean funcionarios de otras unidades quienes deban complementar sus

²⁷³ Ídem. p. 71.

²⁷⁴ Este problema no es nuevo si se toma en cuenta que la Defensoría del Pueblo ya lo había advertido durante la elaboración de su informe sobre el acceso a la información pública en el año 2005. Sobre el particular puede verse: DEFENSORIA DEL PUEBLO. "El acceso a la información pública: no a la cultura del secreto". Lima: Defensoría del Pueblo, 2005.

labores con las de ser responsable del gerenciamiento de la información de la entidad.

Este problema se acentúa en el caso de Gobiernos Regionales y Locales, donde es poco común encontrar a un funcionario designado específicamente para encargarse de la provisión de información a los ciudadanos. Como consecuencia de esta situación, se tienen dificultades para implementar indicadores de desempeño y medición sobre los avances en las políticas de acceso a la información pública, así como el control sobre el accionar de los funcionarios públicos.

- (vii) En el caso del hábeas data, es reducido el número de personas que recurren a este proceso constitucional. Puede observarse que el hábeas data es un proceso constitucional que no ha sido utilizado de forma recurrente, incluso si se le compara con otros procesos constitucionales especializados como el hábeas corpus.²⁷⁵ Consideramos que este hecho contradice uno de los principales objetivos de este proceso constitucional, como es el de ser precisamente un proceso rápido, de fácil acceso y que pueda satisfacer la necesidad de acceder información de la ciudadanía de forma satisfactoria; ello sin perjuicio de los cuestionamientos y observaciones que pueda dársele al hecho de que se plantee como un proceso de carácter específico.²⁷⁶

²⁷⁵ http://www.tc.gob.pe/estadisticas_tc/estadisticas_tc.pdf, fecha de visita: 10 de setiembre de 2011.

²⁷⁶ Eloy Espinosa-Saldaña plantea por lo menos dos observaciones al hábeas data en su actual configuración en nuestro ordenamiento. La primera tiene que ver con la pertinencia del hábeas data como medio procesal específico y la segunda con si resulta apropiado recurrir a una sede jurisdiccional para este tipo de derecho. Sobre el particular, puede verse: ESPINOSA-SALDAÑA, Eloy. "El derecho de información en el Perú: Luces, sombras y algunos retos para afrontar". En: BASTERRA, Marcela y Eloy ESPINOSA-SALDAÑA. El derecho de acceso a la información pública en Iberoamérica. Arequipa: ADRUS, 2009. p. 280.

CUADRO N° 7

Año	P. Hábeas Corpus	P. Hábeas Data
2002	536	7
2003	667	9
2004	506	11
2005	970	13
2006	992	77
2007	1,129	75
2008	1,145	42
2009	1,099	73
2010	859	51
2011	276	18

(viii) Para el caso de hablantes de lenguas originarias, existe un carácter marcadamente escrito y en idioma castellano de los diferentes mecanismos de acceso a la información pública. En efecto, se descuida por completo que nos encontramos ante hablantes con lenguas de carácter predominantemente oral, las cuales además en su gran mayoría no tienen estándares homogéneos y comunes en gramática y sintaxis, además de presentar variedades dialectales.

Sobre el particular, hasta la fecha en nuestro país solo las siguientes lenguas han pasado por procesos de normalización lingüística destinados a elaborar un alfabeto estándar que permita su escritura: (i) el año 1985, el quechua y el

aymara;²⁷⁷ (ii) el año 2006, el harakbut²⁷⁸ y el ese'ēja;²⁷⁹ (iii) el año 2007, el shipibo;²⁸⁰ (iv) el año 2008, el ashaninka²⁸¹ y el yine;²⁸² (v) el año 2009, el matsigenka,²⁸³ el kandozi-chapra,²⁸⁴ el kakataibo²⁸⁵ y el awajún;²⁸⁶ (vi) el año 2010, el shawi²⁸⁷ y el jaqaru²⁸⁸ y (vii) el año 2011, el yanesha²⁸⁹ y el nomatsigenga.²⁹⁰

Esta situación produce que para el caso de los hablantes de lenguas originarias, la posibilidad de solicitar acceso a la información pública queda condicionada en buena cuenta a la utilización del castellano. Esto se intensifica más cuando observamos que los formatos, documentos informativos y otros elementos afines para el acceso a la información pública se encuentran exclusivamente en castellano y por escrito.

4.1.1 Delimitación de competencias y exigibilidad de las políticas de acceso a la información pública de minorías lingüísticas

Tomando en cuenta la descripción de problemas de la sección anterior, consideramos que el Estado peruano está obligado a la puesta en marcha de políticas públicas de acceso a la información pública en sus distintos niveles de

²⁷⁷ Ambas lenguas a través de la R.D. 1218-85-ED del 18 de noviembre de 1985.

²⁷⁸ A través de la R.D. 0680-2006-ED del 08 de setiembre de 2006.

²⁷⁹ A través de la R.D. 0683-2006-ED del 08 de setiembre de 2006.

²⁸⁰ A través de la R.D. 337-2007-ED del 13 de setiembre de 2007.

²⁸¹ A través de la R.D. 606-2008-ED del 04 de noviembre de 2008.

²⁸² A través de la R.D. 220-2008-ED del 12 de agosto de 2008.

²⁸³ A través de la R.D. 2552-2009-ED del 06 de noviembre de 2009.

²⁸⁴ A través de la R.D. 2553-2009-ED del 06 de noviembre de 2009.

²⁸⁵ A través de la R.D. 2551-2009-ED del 06 de noviembre de 2009.

²⁸⁶ A través de la R.D. 2554-2009-ED del 06 de noviembre de 2009.

²⁸⁷ A través de la R.D. 0820-2010-ED del 04 de octubre de 2010.

²⁸⁸ A través de la R.D. 0628-2010-ED del 11 de agosto de 2010.

²⁸⁹ A través de la R.D. 1493-2011-ED del 16 de junio de 2011.

²⁹⁰ A través de la R.D. 0926-2011-ED del 17 de marzo de 2011.

organización. En efecto, en la línea de lo sostenido por el Tribunal Constitucional,²⁹¹ el acceso a la información pública comprende la puesta en práctica de políticas concretas para incentivar la vigencia de este derecho.

En este sentido, consideramos que el Estado peruano en sus distintos niveles tiene como obligaciones respecto a este tipo de políticas públicas:

- La participación del Estado en las políticas públicas debe ser activa. La dimensión objetiva del derecho de acceso a la información pública “*obliga a la entidad estatal a actuar de manera tal que favorezca la plena vigencia del derecho de acceso*”.²⁹² El Estado no es un mero agente pasivo, obligado únicamente al suministro de información requerida por los ciudadanos. Por el contrario, resulta fundamental que el Estado en sus distintas instancias emprenda políticas para obtener la plena vigencia de este derecho en todos los sectores, incluyendo a las minorías lingüísticas.
- El enfoque de las políticas públicas sobre acceso a la información debe ser integral y relacionarse con otros derechos. El tratamiento del acceso a la información pública en el caso de minorías lingüísticas debe ir de la mano con la satisfacción de necesidades elementales de estos grupos lingüísticos. Es evidente que la carencia de políticas lingüísticas tendrá especial relevancia cuando se relacione con temas como el acceso a la justicia, la educación y la salud de las personas.

Así, por ejemplo, en el tema de la salud se ha diagnosticado como un problema serio en las poblaciones nativas la falta de información de servicios de salud en

²⁹¹ Expediente N° 1797-2002-HD/TC, Fj. 7; también Expediente N° 1071-1998-HD/TC, citado por MALPARTIDA CASTILLO, Víctor. Ob. Cit. p. 35.

²⁹² CASTILLO, Luis. Ob. Cit. pp. 1000-1001.

idioma indígena, lo cual impide atender satisfactoriamente a estas personas cuando sufren dolencias y enfermedades.²⁹³ Por tanto, debe tenerse presente que el acceso a la información pública no se agota en la simple solicitud o provisión de información sino en las posibilidades que se abre con ello para la optimización de otros derechos fundamentales.

- El Estado debe partir de un enfoque intercultural. Ello significa reconocer, en principio, la existencia de grupos culturales diversos. Luego, diseñar políticas para responder a la problemática planteada por tal diversidad y con el fin de promocionar el derecho de participación de las minorías étnicas, religiosas y lingüísticas en la esfera pública. Esto garantiza la existencia de un gobierno democrático, en cuanto plantea el reconocimiento público de diversos grupos y contribuye al funcionamiento de la sociedad civil en un marco político pluralista.²⁹⁴
- El Estado tiene la obligación de garantizar la igualdad entre ciudadanos y rechazar las distintas formas de discriminación, incluyendo la discriminación por motivos lingüísticos. Sobre este punto, no debe olvidarse que una modalidad de discriminación es la discriminación de grupos nacionales; que tiene como un tipo a la discriminación de grupos homogéneos lingüísticamente, a través de situaciones como impedirles acceder a información relevante para diseñar sus proyectos individuales y colectivos, así como negándoseles la posibilidad de asegurar su identidad.²⁹⁵ En este sentido, es una obligación del

²⁹³ DEFENSORIA DEL PUEBLO. "La salud de las comunidades nativas". Lima: Defensoría del Pueblo, 2008. p. 16.

²⁹⁴ KONIG, Matthias. Ob. Cit. p. 1 y ss.

²⁹⁵ SILVA, Alonso. "Estado democrático de derecho e inclusión de la diferencia". En: Biblioteca Virtual de la Red Internacional de Estudios Interculturales (RIDEI). www.pucp.edu.pe/ridei/biblioteca-virtual, fecha de visita: 12 de marzo de 2012. p. 4.

Estado garantizar la igualdad formal y material de sus ciudadanos, así como proscribir las prácticas discriminatorias contra grupos lingüísticos de nuestro país.

Sobre la base de estas premisas generales, consideramos que algunas propuestas para el diseño de políticas públicas a distintos niveles de organización del Estado deben ser las siguientes:

4.1.1.1 Principales obligaciones del Congreso

El Congreso de la República cuenta con una serie de atribuciones y funciones que le permiten cumplir con su función legislativa. En esta sección deseamos destacar como estas facultades se plasmarían en el diseño de las políticas públicas para los hablantes de lenguas originarias. Así, desde nuestra perspectiva, la labor del Congreso debería tener los siguientes ejes:

- (i) Trabajar sobre un enfoque intercultural: no priorizar una mayor producción legislativa sino normativa más acorde a las necesidades de los grupos lingüísticamente minoritarios. La labor más importante y conocida del Congreso es la discusión, debate y dación de leyes. En el caso de políticas para hablantes de lenguas originarias, estas necesariamente deben tener un enfoque intercultural. Resultaría limitante utilizar un enfoque distinto, que descuide un diálogo con los mismos actores involucrados y con especialistas que aporten a la discusión de estas políticas. Estos aspectos son relevantes en etapas centrales del proceso de diseño de políticas públicas, como la formulación e implementación, las cuales requieren la emisión de dispositivos normativos.

- (ii) Proponer la discusión del derecho de acceso a la información pública por parte de los hablantes de lenguas originarias en las Comisiones Ordinarias del Congreso de la República. Encontrándonos ante un derecho de carácter marcadamente relacional, es evidente que la discusión de la normativa que regulará sus alcances no se limita al trabajo de una sola Comisión Ordinaria del Congreso. Por el contrario, son diversas Comisiones las que deben discutir y analizar la viabilidad de los mecanismos legislativos que se requieren para reforzarlos en distintos ámbitos.

En este contexto, algunas Comisiones Ordinarias donde consideramos que este derecho y su problemática necesita plantearse como tema de agenda son: Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología; Comisión de Salud, Población, Familia y Personas con Discapacidad; Comisión de Justicia y Derechos Humanos; Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado; Comisión de Educación, Ciencia, Tecnología, Cultura, Patrimonio Cultural, Juventud y Deporte.

- (iii) La Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República requiere incorporar como uno de sus temas de agenda la viabilidad de asignar mayores recursos a políticas interculturales como las dirigidas a hablantes de lenguas originarias. De forma simultánea a los debates que puedan formularse en las otras Comisiones Ordinarias del Congreso de la República, resulta de especial relevancia que la discusión de este tema termine siendo incorporando en la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República. Ello porque se advierte que uno de los principales límites para el desarrollo de este tipo de políticas ha sido la deficiente asignación de partidas

presupuestarias. Si bien el Congreso no es una entidad con iniciativa de gasto, la labor que se realiza en esta Comisión puede permitir viabilizar mayores recursos a este tipo de políticas públicas.

(iv) Analizar la viabilidad jurídica de las políticas que se plantean formular y/o implementar. Esta constituye una obligación central para el Congreso, ya que al momento de formular algún tipo de regulación debe preocuparse de que esta no sea inconstitucional, ilegal o antirreglamentaria. En este sentido, el Congreso de la República deberá evaluar que las políticas que se desarrollan a través de mecanismos normativos de su competencia cumplan con el requisito de viabilidad jurídica necesario para su validez.²⁹⁶

(v) Delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo para optimizar la implementación de políticas públicas sobre acceso a la información pública.²⁹⁷

El Congreso de la República tiene abierta la posibilidad de delegar determinadas facultades legislativas al Poder Ejecutivo, con la finalidad de que este pueda regular determinadas materias con mayor pertinencia y adecuación. Ello, pues, se parte de la premisa de que existirían situaciones en las cuales el Poder Ejecutivo podría plantear propuestas legislativas con mejores criterios técnicos o de especialidad.

En estos casos, es imprescindible que el Poder Ejecutivo realice esta labor delegada respetando el requisito de viabilidad jurídica necesario para el diseño de políticas públicas, situación que debe ser materia de control por parte del Congreso de la República. Evidentemente este rol de control por

²⁹⁶ ALVAREZ, José. Ob. Cit. pp. 25 y ss.

²⁹⁷ Como comentamos anteriormente, esta delegación de facultades es una opción permitida de acuerdo a lo previsto en el artículo 104° de la Constitución de 1993.

parte del Congreso de la República deberá cumplirse en específico en eventuales políticas públicas para hablantes de lenguas originarias cuya regulación hubiese sido delegada al Poder Ejecutivo.

4.1.1.2 Principales obligaciones del Gobierno

Las obligaciones del Gobierno se extienden básicamente en tres niveles: el plano del Gobierno Central, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales. Cada uno de estos ámbitos tendrá responsabilidades particulares en el diseño de políticas públicas. No debe descuidarse, sin embargo, que los distintos niveles de organización del Gobierno interactúan (o debieran interactuar) cotidianamente para un adecuado desarrollo de sus funciones y cumplimiento de obligaciones.

Es importante apreciar, asimismo, que las entidades del Gobierno son aquellas que en términos prácticos tienen mayores responsabilidades y funciones en el diseño de políticas públicas y, en particular, aquellas referidas al acceso a la información pública.²⁹⁸ Esto porque se constituyen en las entidades que, finalmente, conforman los equipos de trabajo necesarios para su puesta en marcha y realizan los planeamientos y asignación de recursos respectivos. En este contexto, algunas obligaciones que tendrán a su cargo estas entidades son:

A nivel general:

- (i) Las entidades del Gobierno deben evaluar la viabilidad política de las políticas públicas de acceso a la información y, especialmente, las dirigidas a los hablantes de lenguas originarias. En este caso, si bien se trata de un análisis

²⁹⁸ DEFENSORIA DEL PUEBLO. “El acceso a la información pública, no a la cultura del secreto”. Lima: Defensoría del Pueblo, 2004. pp. 47 y ss.

de los costos políticos que tiene la implementación de una política pública, consideramos que este análisis debe incluir una evaluación de los alcances sociales y reivindicativos que la política tendría.

En este sentido, apreciamos que reivindicaciones sociales significativas partirán de tener funcionarios públicos comprometidos con encontrar soluciones a los problemas y limitaciones de sus comunidades. Evidentemente la revaloración de las lenguas originarias es uno de los aspectos que puede ser materia de este tipo de reivindicaciones. Ello ya que se rescata el valor de la lengua como elemento de integración e identidad socio-cultural.

- (ii) Las entidades del Gobierno deben evaluar la viabilidad jurídica de las políticas públicas de acceso a la información dirigidas a hablantes de lenguas originarias. En este supuesto, se trata de un análisis de la coherencia de estas políticas públicas con la regulación vigente en nuestro ordenamiento. Igualmente, se deberá encontrar el dispositivo normativo adecuado para materializar o formalizar la implementación de estas políticas públicas. Nótese, que este análisis no es menor, pues el uso de una norma inadecuada, puede llevar a que se presenten fricciones de competencias entre entidades del Gobierno, las cuales a la larga terminarían perjudicando la viabilidad de este tipo de políticas públicas.²⁹⁹
- (iii) Las entidades del Gobierno deben evaluar la viabilidad cultural de las políticas públicas de acceso a la información dirigidas a hablantes de lenguas

²⁹⁹ Un caso donde se evidenciaron fricciones de esta naturaleza fue el suscitado entre los Gobiernos Regionales de Huánuco y Cusco y el Gobierno Central respecto al reconocimiento de la hoja de coca como patrimonio cultural de estas regiones y su presunta legalización. Sobre el particular puede consultarse los Expedientes N° 0020-2005-PI/TC y N° 0021-2005-PI/TC.

originarias. Igual de importante que el análisis de la viabilidad política y jurídica, resulta la evaluación de si las políticas públicas a implementarse cumplen con los requisitos de viabilidad cultural.³⁰⁰ Sobre tal base, es una obligación de los distintos agentes involucrados en el diseño de estas políticas la evaluación de si una política se ajustará o no a las prácticas culturales de un determinado grupo humano.

Debe advertirse que esta evaluación no resulta simple, pues, como vimos, desde la propia definición de cultura, encontramos dificultades en aprehender aquello que podría entenderse como compatible con una práctica cultural comunitaria. Sin embargo, es responsabilidad de las distintas entidades del Gobierno realizar sus mejores esfuerzos por contar con el personal y herramientas más útiles para cumplir apropiadamente con esta labor.

- (iv) Determinar una adecuada asignación presupuestaria y de funcionarios, equipos y otros agentes involucrados en el diseño de políticas públicas para hablantes de lenguas originarias. Este punto resulta fundamental, pues en muchos casos las entidades que realizarán las labores de diseño de estas políticas públicas cuentan con recursos bastante limitados. En un país donde la improvisación, la falta de organización y la corrupción son frecuentes, no resultaría inusual utilizar a las políticas públicas como una excusa para realizar gastos desmedidos.

A efectos de aminorar el riesgo de un uso ineficiente de recursos o designación de agentes inadecuados, creemos que la Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad debe designar a una

³⁰⁰ ALVAREZ, José. Ob. Cit. pp. 25 y ss.

entidad específica en la labor de control y fiscalización de este tipo de políticas, reservándose la facultad de tipificar infracciones y establecer sanciones en casos de incumplimiento de obligaciones o de detectarse prácticas inadecuadas.

- (v) Formar operadores capacitados en la entrega de información a los hablantes de lenguas originarias. Es importante que en distintos niveles del Gobierno se promueva la formación de cuadros profesionales capaces de encargarse de la entrega de información para hablantes de lenguas originarias. Esta formación de cuadros capacitados podría lograrse, por ejemplo, incluyendo como requisito para la postulación a un cargo el dominio de una lengua originaria predominante en la región o localidad donde se ejercerá el puesto, o brindando puntajes adicionales a quienes cuenten con esta competencia.³⁰¹

A nivel de Gobierno Central

- (i) Definir la Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad e implementarla en sus ámbitos de competencia. Un paso fundamental para evitar que la Ley de Lenguas Originarias, como ocurrió con anteriores normativas, quede estancada es definir los alcances de la Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad, tal como lo prescribe la Ley de Lenguas Originarias. Este primer paso resulta de competencia del Gobierno Central, pero no por ello libera de contribuir en su diseño a Gobiernos Regionales y Locales, así como a otras instituciones del Estado y de la sociedad civil.

³⁰¹ El planteamiento de estos requisitos no resultaría nuevo; sin embargo, hasta la fecha no ha resultado una práctica institucionalizada en el país. Ello por cuanto las entidades públicas no suelen bonificar en sus procesos de selección a personas con dominio en lenguas originarias, incluso tratándose de zonas donde estas son predominantes.

- (ii) Priorizar programas, proyectos, presupuestos y otros instrumentos que puedan utilizarse para el diseño de políticas públicas y coordinarlos con los Gobiernos Regionales y Locales. En la medida que el Gobierno Central tiene un ámbito de competencia más general consideramos que realizar una labor de priorización de medidas para el inicio de las políticas públicas dirigidas a los hablantes de lenguas originarias será un paso valioso en su proceso de diseño.

A este nivel resultarán importantes recomendaciones, lineamientos y programas marco que permitan ir construyendo una política nacional. Resaltamos que un punto importante es que se deberá priorizar que medidas resultan más urgentes que otras, partiendo evidentemente de un análisis de los criterios de viabilidad política, jurídica y cultural que se encuentran inmersos.

- (iii) Diseñar políticas en niveles sensibles, como agricultura, medio ambiente y energía y minas. Como resaltamos las políticas públicas vinculadas a reivindicaciones sociales y culturales han tenido un proceso de puesta en marcha muy lento en el Perú. Por ello, consideramos fundamental alentar reformas a estos niveles, pues son ellos donde es más frecuente encontrar limitaciones y problemas vinculados al acceso a información. Obsérvese, además, que es en determinados ámbitos (minería, hidrocarburos, agricultura, etc.) donde usualmente se producen las mayores tensiones entre los distintos agentes involucrados para el desarrollo de estas actividades.

A nivel de Gobiernos Regionales

- (i) Los Gobiernos Regionales deben encontrarse en capacidad de relacionarse con sus usuarios en su propia lengua, de acuerdo a las características de cada región. Esta es una de las obligaciones previstas en la Ley de Lenguas Originarias y que debe ser implementada de forma progresiva y coordinada. Debe tomarse en cuenta que sigue pendiente la promulgación del Mapa Etnolingüístico del Perú, el cual facilitaría la determinación de las regiones donde existen mayores hablantes de lenguas originarias. Igualmente la posibilidad de que regionalmente se permita el uso de lenguas originarias facilitará los procesos de normalización lingüística de una mayor cantidad de lenguas.³⁰²
- (ii) Los Gobiernos Regionales deben promover procesos de acceso a información pública para minorías lingüísticas en diversas actividades de su competencia. Este es el caso de actividades como agricultura, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, vialidad, comunicaciones, educación, salud, medio ambiente. Es de notar que en cada uno de estos sectores pueden plantearse procesos de diseño de políticas públicas, tomando en cuenta aspectos como actividades donde los hablantes de lenguas originarias tienen mayor presencia (por ejemplo, por motivos laborales, económicos, etc.).
- (iii) Los Gobiernos Regionales diseñarán políticas de acceso a la información pública para hablantes de lenguas originarias con un enfoque intercultural, evitando que las identidades culturales locales sean el único marco de referencia. Tomamos esta idea de la propuesta de políticas interculturales

³⁰² ALBÓ, Xavier. Ob. Cit. pp. 103 y ss.

planteada por Xavier Albó,³⁰³ pues resulta consistente con un enfoque intercultural. Básicamente se pretende evitar que las culturas caigan en prácticas como el etnocentrismo, los regionalismos o los localismos.

Debe promoverse el diálogo entre diferentes culturas y rechazarse el uso de enfoques asimilacionistas, que sustituyan patrones culturales de forma premeditada o impongan prácticas culturales forzosamente. Al mismo tiempo, como elemento relevante en la construcción de las políticas públicas debe resaltarse los elementos comunes que como integrantes de un mismo país se comparten.

- (iv) Las Gobiernos Regionales diseñarán políticas públicas sobre acceso a la información para hablantes de lenguas originarias de forma coordinada con los Gobiernos Locales. Esto es fundamental si se busca darle coherencia a una regulación adecuada de políticas de acceso a la información pública. Resulta necesario, además, que se busca estimular políticas predecibles, que sean asequibles a los hablantes de lenguas originarias y que tomen complementariamente en consideración aspectos esenciales como grado de instrucción, salud, economía, etc., todos los cuales garantizarán un mejor diseño de las mismas.
- (v) Los Gobiernos Regionales deben fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura a través de las políticas de acceso a información pública para minorías lingüísticas. Uno de los principales retos para los Gobiernos Regionales es lograr que conviertan a sus regiones en espacios atractivos para la inversión y

³⁰³ Ídem. p. 110.

la ejecución de proyectos. No obstante, tal objetivo no debe descuidar como uno de sus elementos el buscar mecanismos en que la ciudadanía participe de este crecimiento. Resulta imprescindible que la población de las regiones tenga abierta la posibilidad de acceder a la información de los proyectos de sus entidades regionales. Consideramos que esto resulta fundamental para reducir las tensiones existentes entre inversión privada y desarrollo comunitario, sobre todo para el caso de actividades extractivas.

- (vi) Los Gobiernos Regionales aprobarán sus propias políticas regionales de lenguas originarias, tradición oral e interculturalidad, incluyendo las concernientes a acceso a información pública de hablantes originarios. Esta constituye una potestad conferida a los Gobiernos Regionales y reconocida en el artículo 13° de la Ley de Lenguas Originarias. Consideramos que este tipo de políticas deberán enmarcarse dentro la Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad y que para garantizar su adecuado cumplimiento es necesario designar a una entidad supervisora y fiscalizadora.

A nivel de Gobiernos Locales

- (i) Los Gobiernos Locales aprobarán sus propias políticas locales de lenguas originarias, tradición oral e interculturalidad, incluyendo las concernientes a acceso a información pública de hablantes originarios. Esta medida se produce también de conformidad a las disposiciones previstas en la Ley de Lenguas Originarias. Nuevamente consideramos que para garantizar la viabilidad de estas políticas se hace necesario la designación de una entidad supervisora y fiscalizadora de la marcha de las políticas que se emprendan. Asimismo, resulta importante para este caso que las labores de

implementación de estas políticas se realicen de forma coordinada con los representantes de los grupos a los cuales se dirigirán.

- (ii) Los Gobiernos Locales deben promover procesos de acceso a información pública para minorías lingüísticas en diversas actividades de su competencia.

Este es el caso de actividades como educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, transporte colectivo, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte.

Como sucede también para los Gobiernos Regionales, en cada uno de estos sectores pueden plantearse procesos de diseño de políticas públicas de acceso a la información, tomando en cuenta aspectos como actividades donde los hablantes de lenguas originarias tienen mayor vinculación o sobre las cuales podrían tener mayor interés. Evidentemente para la eficacia de estos procesos se requerirá adecuaciones a través de ordenanzas, directivas y otros documentos, situación en la cual el derecho y los operadores jurídicos podrán colaborar significativamente.

- (iii) Los Gobiernos Locales deben facilitar los mecanismos de acceso a la información pública de servicios públicos de su competencia.

Esto es bastante importante si tomamos en cuenta que una de las competencias de los Gobiernos Locales es organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad. En consecuencia, resultaría un avance importante que se facilite información sobre aspectos tan elementales como el suministro de agua potable y los servicios de alcantarillado.

Igualmente, no olvidemos que buena parte de los grupos lingüísticos minoritarios de nuestro país tienen serias deficiencias de acceso a estos servicios, así como a información sobre los mismos. Por ello, en este ámbito resultará relevante que los Gobiernos Locales emitan directivas que permitan facilitar la implementación de políticas de acceso y entrega de información.

- (iv) Los Gobiernos Locales fomentarán la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos a través de las políticas de acceso a información pública para minorías lingüísticas. De la misma forma en que este constituía un reto para los Gobiernos Regionales, el mismo desafío se presenta para los Gobiernos Locales. Estos deben buscar convertir a sus localidades en espacios atractivos, pero sin descuidar la entrega de información sobre los proyectos que afectan a sus ciudadanos. El acceso a esta información debe darse de forma idónea, oportuna e integral y considerando las particularidades de cada localidad, con lo cual es plenamente atendible que se tome en cuenta las peculiaridades propias de los hablantes de lenguas originarias.

4.1.1.3 Principales obligaciones del Poder Judicial

La labor del Poder Judicial en el proceso de diseño de políticas públicas para minorías lingüísticas podrá tener los siguientes alcances:

- (i) El Poder Judicial debe garantizar que se publiciten los procesos judiciales y se permita el acceso a la información contenida a los mismos. En este caso, resulta necesario que se cuenten con mecanismos de acceso a la información que puedan ser entendibles y accesibles a los grupos lingüísticamente minoritarios. Existen controversias donde se ven afectados directamente los

hablantes de lenguas originarias, quienes sin embargo desconocerán los alcances de las resoluciones judiciales, incluso si tuvieran acceso a ellas, ya que se tratan de resoluciones en castellano y con lenguajes excesivamente técnicos.

Una forma de garantizar que las resoluciones judiciales sean conocidas por los hablantes de lenguas originarias es que el Poder Judicial tenga la obligación de informarles directamente, por medios orales, los alcances de estos documentos y, en los casos que corresponda, en su propia lengua originaria. Si bien se trata de una obligación que podría implicar mayores costos e inversión de recursos, consideramos que ellos son necesarios si se pretende que los hablantes de lenguas originarias tengan conocimiento directo de situaciones que los involucran y afectan.

- (ii) El Poder Judicial debe proveer información en un lenguaje asequible para las minorías lingüísticas. Esto implica desterrar una práctica histórica del Poder Judicial, en particular de jueces y litigantes, quienes utilizan un lenguaje innecesariamente formal, que hace de la información que pudiera proveerse inescrutable e inútil. Un punto de partida será permitir que no sea visto como una práctica irregular el uso de lenguajes más amigables en escritos y resoluciones judiciales. Esta reforma deberá ir de la mano conjuntamente con la provisión de información a las minorías lingüísticas de forma directa y por medios alternativos, como resúmenes de sentencias por medio oral y que permita su comprensión a grupos lingüísticamente minoritarios.
- (iii) El Poder Judicial debe garantizar el acceso a información sobre el sistema de justicia. Sobre este particular, resulta importante que se aprecie que el Poder Judicial debe difundir los alcances más básicos sobre cómo opera el sistema

de justicia y cómo puede ser utilizado por los ciudadanos. Dentro de este aspecto, incluimos el deber del Poder Judicial de estudiar con mayor detenimiento la posibilidad de dejar mayores espacios al uso de la justicia comunitaria. De forma lamentable y por factores mediáticos, durante los últimos años, se han resaltado únicamente aspectos negativos de la justicia comunitaria.

Consideramos que no se ha valorado que este constituye un mecanismo de solución de diferencias que funciona cotidianamente y que incluso puede ser muy adecuado para los sectores sociales y culturales de bajos ingresos.³⁰⁴ Cabe, pues, que el Poder Judicial vuelva su mirada a este tipo de prácticas, las cuales pueden servir para mejorar el sistema de administración de justicia del país.

- (iv) El Poder Judicial debe formar en sus operadores la conciencia de que el acceso a información pública de hablantes de lenguas originarias es un derecho de estos grupos humanos. Al mismo tiempo que promoverse el uso de lenguajes más idóneos y asequibles en escritos y resoluciones judiciales, resulta importante formar cuadros de profesionales capaces de encargarse de la entrega de información para hablantes de lenguas originarias. Es importante notar que entre aspectos concretos para lograr este objetivo, se podría promover la capacitación de jueces, especialistas legales, secretarios judiciales y personal administrativo en el uso de lenguas originarias.

³⁰⁴ PEÑA, Antonio. "Barreras de acceso a la justicia, y la justicia comunal como alternativa en el Perú". Separata. p. 20.

En tal contexto, como señalamos anteriormente para el caso del Gobierno, aquí también deben formarse cuadros capacitados en el uso de lenguas originarias. Tal objetivo se vería favorecido, por ejemplo, incluyendo como requisitos para la postulación a un cargo en el Poder Judicial al dominio de una lengua originaria predominante en la región o localidad donde se ejercerá el puesto o brindando puntajes adicionales a quienes cuenten con esta aptitud.

4.1.2 Reformas en el sistema de transparencia

Resulta indudable que la incorporación de la Ley de Transparencia a nuestro ordenamiento trajo consigo importantes avances, pues significó una sistematización de la normativa de acceso a información pública que se encontraba sumamente dispersa hasta antes de su entrada en vigor.³⁰⁵ De igual modo, supuso la estructuración de un marco general que debía servir como base para regular el acceso a la información de carácter público en las distintas dependencias del Estado y orientar la actuación de los funcionarios públicos.

En el capítulo segundo expusimos los que consideramos los alcances más relevantes tanto de la Ley de Transparencia como de determinadas normas sectoriales que complementan nuestro sistema de acceso a la información pública y nos brindan una perspectiva de su orientación. En esta sección, nos interesa ocuparnos de algunos aspectos que consideramos necesarios reformar, introducir o

³⁰⁵ Es importante advertir que hasta antes de la entrada en vigencia de la Ley de Transparencia existían normas que abordaban el tema del acceso a la información pública únicamente de forma tangencial o que no tenían el fin particular de regular este tema. Así, solo por mencionar algunas de estas normas tenemos a la Ley 25035 de Simplificación Administrativa, el Decreto Legislativo 757 Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada y la Ley 25323, Ley del Sistema General de Archivos.

perfeccionar en el sistema de transparencia. Debemos precisar que estas apreciaciones están limitadas a su vinculación con el diseño de políticas públicas dirigidas a hablantes de lenguas originarias.

4.1.2.1 Reformas a la Ley de Transparencia

La Ley de Transparencia, en términos prácticos, representa la principal herramienta para permitir el acceso a la información pública en nuestro país. Sin embargo, en el caso del acceso a la información pública para minorías lingüísticas encontramos que esta norma presenta las limitaciones que en general son características de nuestro ordenamiento jurídico: (a) plantea una regulación unitaria y uniforme, obviando un enfoque intercultural e integrador; (b) no incentiva la estructuración de mecanismos de transparencia que tomen en cuenta la realidad social, económica y cultural de diversas regiones y ámbitos del país; (c) predomina el uso de mecanismos escritos; (d) no incorpora mecanismos de consulta para el diseño de políticas de transparencia.

En este contexto, consideramos que se hacen necesarias reformas en la Ley de Transparencia en aspectos como los siguientes:

- (i) Debe mantener su carácter de norma marco, pero estableciendo lineamientos para la construcción de regulaciones regionales y locales. Dentro de estos lineamientos consideramos que además deberán establecerse los principios para políticas interculturales sobre acceso al sistema de transparencia. De igual modo, consideramos que al igual que resaltarse los principios de publicidad y gratuidad, la Ley de Transparencia debe incorporar como un principio el de interculturalidad. Estos lineamientos resultarán valiosos para

las entidades regionales y locales, donde los funcionarios públicos se encuentran muy supeditados a seguir con literalidad los marcos normativos.³⁰⁶

- (ii) Debe incorporar la posibilidad de que se acceda a información pública no solo por medios escritos o por medios inaccesibles para las minorías lingüísticas.

Este supone un cambio realmente significativo a lo que actualmente tiene previsto la Ley de Transparencia. A la fecha, no se establece con precisión que la información pueda ser puesta en disposición a través de medios idóneos para el solicitante. Por el contrario, como señalamos en un capítulo precedente, el artículo 13° de la Ley de Transparencia señala que no se puede solicitar que las entidades públicas evalúen o creen información.

Tomando en consideración nuestro planteamiento de redimensionar el contenido del derecho de acceso a la información pública, es válido plantear que la información además de ser reproducida para su entrega para el caso de las minorías lingüísticas sea puesta a disposición en una forma que permita su adecuada comprensión. Esto resultaría, por ejemplo, facilitando que la información esencial para los hablantes de lenguas originarias sea informada usando las propias prácticas de los pueblos originarios (por ejemplo, ser difundida en reuniones comunales, faenas, etc.).

- (iii) Debe establecer nexos entre los mecanismos de participación ciudadana y el acceso a la información pública.

Este punto consiste fundamentalmente en permitir que el acceso a la información pública sea percibido como un proceso afín a los procesos de participación ciudadana. Consideramos que la Ley de Transparencia podría recoger una definición de participación ciudadana

³⁰⁶ Esto, además, porque la actuación de las autoridades públicas en nuestro país de acuerdo a lo previsto en la Ley del Procedimiento Administrativo General se rige por el principio de legalidad.

semejante a la recogida expresamente en dispositivos como el Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales.³⁰⁷

Adicionalmente, debe hacerse énfasis en el hecho de que se vea al diseño de políticas sobre esta materia como procesos dialógicos que deben construirse con participación de los hablantes de lenguas originarias. En esta línea, es importante advertir que las regulaciones sobre acceso a la información pública deben darse paralela y complementariamente a otras políticas de participación ciudadana, como las previstas en la Ley del Derecho a la Consulta Previa.

- (iv) Debe reforzar la obligación del Estado de diseñar políticas públicas para acceso a la información de todos los ciudadanos. Si bien existe consenso de que la información pública es un derecho de carácter fundamental, resulta recomendable que se refuerce la obligación de las entidades públicas de contribuir en hacerlo efectivo y que tal circunstancia se encuentre expresamente recogida en los alcances de la Ley de Transparencia. En particular, es relevante que se tome en cuenta que las políticas públicas constituyen un medio necesario para concretar los alcances de este derecho.

4.1.2.2 Incorporación de mecanismos de transparencia

En este apartado deseamos hacer énfasis en tres aspectos que podrían incorporarse para permitir el acceso a la información pública por parte de las minorías lingüísticas:

³⁰⁷ Específicamente véase lo establecido por el artículo 21° de este reglamento.

- (i) Obligatoriedad de procesos de diálogo y participación ciudadana para el diseño de mecanismos de transparencia y acceso a la información pública. Esta resulta una práctica imprescindible para revertir la actual situación del acceso a la información pública. Nótese que estos procesos deben llevarse con los actores que se verían beneficiados por las políticas de acceso a la información pública y respetando los mecanismos de toma de decisiones que estos grupos manejan. Así, existen organizaciones originarias donde se delega en un representante (por ejemplo, la persona de mayor edad de la comunidad) la capacidad de dialogar por su grupo. En estos casos, se requerirá que la participación de estos grupos pueda realizarse respetando sus prácticas comunitarias para toma de decisiones.
- (ii) Obligatoriedad de registrar los procesos de diálogo y participación ciudadana para la creación de mecanismos de acceso a la información pública. Resulta imprescindible que se realice un seguimiento de los procesos de diálogo y participación ciudadana para el diseño de políticas públicas. Estos registros serán útiles para evaluar el estado de la cuestión y para supervisar la forma en que se desarrollan la construcción de estas políticas públicas, así como las inversiones presupuestarias que impliquen. Creemos que esta obligación debe incorporarse expresamente en la Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad.
- (iii) Incentivos para la participación de hablantes de lenguas originarias educados en un sistema de EIB en la administración pública de sus regiones. Tomando en cuenta que la EIB ha sido el espacio donde más se ha promovido el derecho al uso del propio idioma, resulta contradictorio que no se creen incentivos para que quienes fueron educados bajo este sistema formen parte

de la administración pública de sus regiones. Consideramos que contar con profesionales capacitados y educados en EIB constituye una ventaja que puede facilitar la construcción de políticas públicas sobre la materia. Igualmente, consideramos que permitirá que el derecho al uso del propio idioma no sea visto como un derecho limitado al sistema educativo de EIB.

4.1.3 La necesidad del desarrollo del contenido del derecho de acceso a la información pública.

De la misma forma que resulta necesario el desarrollo de mecanismos de transparencia, consideramos que resulta imprescindible que diversos actores involucrados en el diseño de este tipo de políticas tengan una participación más activa. De modo particular, planteamos que el Tribunal Constitucional y los funcionarios públicos y operadores jurídicos cumplan un rol más protagónico en el desarrollo de aspectos vinculados a estos procesos.

4.1.3.1 El rol del Tribunal Constitucional

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha presentado un desarrollo irregular respecto del derecho de acceso a la información pública. Los procesos constitucionales donde el Tribunal Constitucional ha profundizado en la conceptualización de este derecho no han sido muchos y, en general, se han restringido a recoger lo que la doctrina y la jurisprudencia comparada habían desarrollado anteriormente. Esto se grafica, incluso, cuando en un pronunciamiento reciente el Tribunal Constitucional recoge tardíamente las consideraciones de la Corte Interamericana en *Claude Reyes y otros vs. Chile*.³⁰⁸

³⁰⁸ Expediente N° 05624-2009-PHD/TC.

Lo expuesto no busca desmerecer la labor que ha realizado nuestro máximo interprete constitucional, pero si dejar constancia de que aún existen espacios donde el derecho de acceso a la información pública puede desarrollar su contenido. Precisamente uno de estos espacios es trabajar de forma más detenida la dimensión objetiva del derecho de acceso a la información pública y concretamente en lo referido a qué medidas pueden emprenderse para hacerlo extensivo a la población en general.

Creemos que el desarrollo de la dimensión objetiva de este derecho por parte del Tribunal Constitucional puede contribuir al desarrollo de las políticas públicas para las minorías lingüísticas. Esto debido a que, al menos de forma directa, resulta poco probable que un hablante de una lengua originaria, bajo los parámetros actuales, recurra a un proceso constitucional de hábeas data para solicitar información y sobre el cual el Tribunal Constitucional pueda pronunciarse. Recordemos que este proceso constitucional no resulta de fácil acceso y no se adecúa a los mecanismos que podrían estar al alcance de la mayoría de hablantes de lenguas originarias.

En este contexto, creemos que si bien el Tribunal Constitucional no ha podido y probablemente no pueda a corto plazo pronunciarse directamente dentro de una sentencia de hábeas data sobre el acceso a información pública de hablantes de lenguas originarias, sí podría hacerlo en procesos de hábeas data en general para ahondar en la dimensión objetiva de este derecho.

En específico, resultaría útil que el Tribunal Constitucional establezca mayores alcances de cuáles son las obligaciones del Estado para desarrollar este derecho en un contexto de diversidad social, cultural y económica como el nuestro. Al mismo tiempo, podría pronunciarse sobre la viabilidad de un enfoque intercultural en el

desarrollo de las políticas públicas vinculadas al acceso a la información pública de nuestro país.

4.1.3.2 El rol de los funcionarios públicos y los operadores jurídicos

Un siguiente aspecto que debe tomarse en cuenta para el desarrollo de un mejor sistema de transparencia para hablantes de lenguas originarias se encuentra en el rol que deben cumplir los funcionarios públicos y operadores jurídicos. Uno de los problemas centrales para el acceso a la información pública son las reticencias de diversos funcionarios a brindarla. Igualmente, se tiene como problemas bastante recurrentes para acceder adecuadamente a la información al excesivo formalismo, las negativas injustificadas para entregar información, falta de incentivos a profesionales capacitados en políticas interculturales, entre otros.

Consideramos que esta situación debe ser revertida paulatinamente, pudiendo utilizarse diversos mecanismos para lograr este objetivo, tales como capacitar a los funcionarios públicos y operadores jurídicos en el desarrollo de políticas interculturales. Esto significa que tengan conocimiento de los distintos niveles que involucra la generación de una política pública, así como las variables y los distintos elementos involucrados en ellas.

En este sentido, los funcionarios públicos y operadores jurídicos vinculados a este tipo de políticas deberán tener presente aspectos como:

- (i) Garantizar el reconocimiento de los hablantes de lenguas originarias y su derecho a usar su propio idioma ante entidades públicas. En un capítulo precedente comentamos que resultaba llamativo que en una institución como el Congreso de la República se pifíe y ridiculice a congresistas que usaban sus lenguas originarias. Más allá de que el uso de estas lenguas por parte de

algunos parlamentarios tenga fines mediáticos, no cabe duda que el Congreso debía representar un espacio de tolerancia y de apertura al diálogo.

Esta misma actitud de tolerancia y de apertura al diálogo, debe ser exigida al resto de instituciones, funcionarios públicos y operadores jurídicos de nuestro país. Precisamente la Ley de Lenguas Originarias señala que progresivamente las entidades públicas deben implementar políticas para que los hablantes de lenguas originarias puedan hacer uso de sus lenguas. En este sentido, el respetar a los hablantes de lenguas originarias y garantizar el derecho que tienen a usar su propio idioma no debe ser visto más como un acto de “generosidad” de nuestras autoridades, funcionarios públicos y operadores jurídicos sino como una obligación que deben cumplir.

- (ii) Convocar a los representantes de los hablantes de lenguas originarias a que participen en el diseño de políticas públicas.³⁰⁹ Resulta fundamental que los funcionarios públicos y operadores jurídicos convoquen a los hablantes de lenguas originarias para configurar los mecanismos de acceso a la información pública para ellos. Debido a la complejidad y la diversidad de factores involucrados en el diseño de este tipo de políticas, resulta primordial una activa participación de los propios hablantes de lenguas originarias.

No serviría de nada, por ejemplo, que los funcionarios públicos diseñen sus políticas desde sus escritorios y sin dialogar con quienes serían los beneficiarios directos de las mismas. Adicionalmente, consideramos que un eje clave para el desarrollo de estas políticas tendrá lugar a nivel de entidades regionales y locales, donde hasta la fecha no hemos encontrado un número

³⁰⁹ ALBO, Xavier. Ob. Cit. p. 141.

significativo de avances sobre la materia y donde, paradójicamente, estas resultan más necesarias.

- (iii) Permitir que los funcionarios públicos y operadores jurídicos usen lenguajes más asequibles para los hablantes de lenguas originarias. Mencionamos que la mayoría de lenguas originarias de nuestro país no han pasado por procesos de normalización lingüística. Esto significa que no se cuentan con parámetros comunes que permitan un estándar común de uso. A ello se suma que existe un porcentaje considerable de hablantes monolingües de lenguas originarias.

Todas estas condiciones nos llevan a concluir que resulta necesario que los funcionarios públicos y operadores jurídicos, siempre que ello sea posible, busquen utilizar lenguajes más accesibles para la provisión de información a la ciudadanía. Hacemos esta atingencia ya que existe información técnica o especializada cuyo contenido no puede ser simplificado. Sin embargo, en un número importante de casos cabe la posibilidad de que esta información sea adecuada para facilitar su uso a la población.

- (iv) Reforzar el principio de gratuidad en el acceso a la información pública. Considerando las limitaciones económicas de los hablantes de lenguas originarias, se hace necesario que los funcionarios públicos respeten el principio de gratuidad. En casos donde se requiera que determinada información se traducida o puesta en un medio idóneo, la entidad deberá evaluar si los solicitantes se encuentran en capacidad de solventar estos gastos y/o debe buscarse formas de reducir estos costos.

Los aspectos precedentes son solo algunos de los que pueden contribuir a tener funcionarios públicos y operadores jurídicos con una mayor conciencia sobre su papel en el diseño de las políticas públicas de acceso a la información para minorías lingüísticas. Evidentemente la realidad de que cada dependencia, así como el ámbito donde ella realiza sus actividades, podrán generar nuevas orientaciones en la forma en que estos funcionarios y operadores actúen.

4.2 Propuestas específicas

En este apartado nos proponemos identificar como determinadas propuestas generales pueden llegar a materializarse de forma más concreta en determinados ámbitos. Así, recogemos una serie de propuestas específicas para los ámbitos de salud, información sobre el acceso al sistema justicia e información sobre derechos de consumidores.

4.2.1 Políticas vinculadas a la salud

El derecho a la salud es, sin duda, uno de los derechos cuya expectativa de satisfacción resulta más alta y más urgente para la población. Ello no podía ser de otro modo, pues la posibilidad de que una persona cuente con una buena salud, así como con servicios que permitan protegerla y conservarla, constituye una de las necesidades más primordiales para los individuos. Pese a ello, es importante notar que tradicionalmente se ha concebido a este derecho como uno de carácter social y programático.

Esto no limita, sin embargo, su estrecha relación con otros derechos fundamentales como el derecho a la vida o el derecho al libre desarrollo de la personalidad. Es más, durante la última década, se ha percibido una fuerte corriente por categorizar

al derecho a la salud como un derecho fundamental y que debe ser reconocido como tal en los textos constitucionales de los diferentes países.³¹⁰

No obstante, hasta hace unos años era bastante común que tanto a nivel internacional como nacional el desarrollo del derecho a la salud pudiera énfasis en el carácter prestacional y progresivo de este derecho.³¹¹ Así, en el plano internacional resultan destacables los estándares fijados por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, que identifica cuatro elementos esenciales del derecho a la salud y sobre las cuales debe consolidarse su desarrollo:³¹²

- (i) Disponibilidad: El Estado debe tener suficientes establecimientos, bienes, servicios y centros de atención de salud.
- (ii) Accesibilidad: Los establecimientos, bienes, servicios y demás aspectos del derecho a la salud deben ser accesibles económica y geográficamente. No deben existir discriminaciones para su acceso. Igualmente, debe garantizarse el derecho de las personas a solicitar, recibir y difundir información en materia de salud.

³¹⁰ TELLO, Janet (coordinadora). "Jurisprudencia sobre la protección del derecho a la salud en cuatro países andinos y en el Sistema Interamericano". Lima: CLADEM, 2007. p. 261.

³¹¹ De forma referencial, tómese en cuenta que este derecho se encuentra reconocido en los siguientes tratados y convenios internacionales: artículo 12° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; artículo 25° de la Declaración Universal de Derechos Humanos; artículo 5°, literal e, inciso iv) de la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial; artículo 11°, numeral 1°, literal f y 12° de la Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; artículo 24° de la Convención sobre los Derechos del Niño; artículo 25° del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); artículo 24° de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; artículo 11° de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; artículo 10° del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador. En: VILLANUEVA, Rocío. "Derecho a la salud, perspectiva de género y multiculturalismo". Lima: Palestra, 2009. pp. 21-23.

³¹² Ídem. pp. 34-36.

- (iii) Aceptabilidad: Debe respetarse la ética médica y los bienes y servicios en salud deben ser culturalmente apropiados.
- (iv) Calidad: Los establecimientos, bienes y servicios en salud deben ser apropiados desde el punto de vista científico y médico.

En el escenario nacional, si bien durante los últimos años se han venido generando consensos respecto al carácter de derecho fundamental del derecho a la salud, a través de pronunciamientos del Tribunal Constitucional, y a la necesidad de aplicar los estándares mencionados anteriormente,³¹³ la Constitución de 1993 resultó bastante conservadora cuando enmarcó a este derecho como uno de carácter social y programático.

Así, el artículo 7° de la Constitución de 1993 señala que todas las personas tienen derecho a la protección de su salud, mientras que los artículos 9°, 10° y 11° ponen acento en el carácter prestacional de este derecho y la obligación del Estado de realizar actos concretos para materializarlo. Pese a ello, coincidimos con nuestro Tribunal Constitucional cuando señala que en este caso nos encontramos ante un derecho de carácter fundamental, ello sin perjuicio de que sea necesario delimitar sus alcances y su carácter prestacional, labor que el mismo Tribunal ha realizado.

En efecto, en el Expediente N° 1429-2002-HC/TC el Tribunal Constitucional destacó que el derecho a la salud comprende dentro de sus alcances *“la facultad inherente a todos ser humano de conservar un estado de normalidad orgánica funcional, tanto*

³¹³ En el caso del carácter de derecho fundamental del derecho a la salud es el propio Tribunal Constitucional quien ha reconocido ello en el Expediente N° 1956-2004-AA/TC. Respecto a la aplicación de los estándares de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad en nuestro país pueden verse los siguientes informes de la Defensoría del Pueblo: DEFENSORIA DEL PUEBLO. “El Derecho a la Salud y a la Seguridad social. Supervisando establecimientos de salud”. Lima: Defensoría del Pueblo, 2005, DEFENSORIA DEL PUEBLO. “El Derecho a la Salud y a la Seguridad social. Segunda supervisión nacional”. Lima: Defensoría del Pueblo, 2006.

física como psíquica, así como de restituirlo ante una situación de perturbación del mismo".³¹⁴ Por su parte, el carácter prestacional de este derecho fue materia de pronunciamiento por parte del Tribunal Constitucional en el Expediente N° 2945-2003-AA/TC donde se señala que es una obligación del Estado "*garantizar el carácter prestacional del derecho a la salud a través del desarrollo y ejecución de políticas públicas, planes y programas concretos que implemente servicios públicos de salud*".^{315 316}

A efectos de este trabajo, nos importa destacar la vinculación del derecho a la salud con el derecho al acceso a la información pública. Esta relación se encuentra expresamente recogida en el estándar de accesibilidad a que nos referimos anteriormente. En este sentido, uno de los aspectos comprendidos en el estándar de accesibilidad es que las personas soliciten, reciban y difundan información en materia de salud, así como reciban educación sobre temas de salud, incluyendo aspectos como salud reproductiva y sexual.³¹⁷

En esta misma línea se pronuncia el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas cuando señala que el derecho a la salud se vincula al ejercicio de otros derechos y depende de estos, siendo de particular relevancia su vinculación con el derecho a "*la alimentación, a la vivienda, al trabajo,*

³¹⁴ DEFENSORIA DEL PUEBLO. "El Derecho a la Salud y a la Seguridad social. Supervisando establecimientos de salud". Lima: Defensoría del Pueblo, 2005. p. 22.

³¹⁵ *Ibíd.*

³¹⁶ El Tribunal Constitucional también desarrolla los alcances del derecho a la salud en: (i) Expediente N° 753-2005-PHC/TC, en lo concerniente a una denuncia de atentados contra la integridad física de una interna delicada de salud; (ii) Expediente N° 3208-2004-AA/TC, respecto de la vulneración del derecho a la seguridad social en salud por no reconocer prestaciones de salud en forma integral durante el periodo de desempleo; (iii) Expediente N° 1956-2004-AA/TC, referido a la solicitud de una asegurada de la continuación del tratamiento médico hospitalario para su hija hasta rehabilitación; (iv) Expediente N° 2002-2006-PC/TC, relacionado a la solicitud de una estrategia de salud pública de emergencia para La Oroya. Sobre la adecuación de estas y otras sentencias del Tribunal Constitucional peruano a los estándares de atención de salud puede revisarse: TELLO, Janet (coordinadora). Ob. Cit. pp. 213 y ss.

³¹⁷ VILLANUEVA, Rocío. Ob. Cit. pp. 34-35.

*a la educación, a la dignidad humana, a la vida, a la no discriminación, a la igualdad, a no ser sometido a torturas, a la vida privada, al acceso a la información y a la libertad de asociación, reunión y circulación”.*³¹⁸

De lo descrito, observamos que el derecho al acceso a la información pública se constituye en uno de los elementos que permite y ayuda a garantizar la accesibilidad del derecho a la salud. Por ello, resulta relevante que observemos como la regulación del derecho a salud ha desarrollado esta vinculación y, en particular, si ha perfilado algún alcance respecto a cómo debe ser aplicada para los hablantes de lenguas originarias de nuestro país.

4.2.1.1 Limitaciones de la Ley General de Salud

La Ley General de Salud establece los alcances del derecho a la salud en nuestro ordenamiento, así como las obligaciones que tiene el Estado para prestarlo correctamente. Precisamente la norma I del Título Preliminar de la Ley General de Salud dispone que la salud constituye una condición indispensable para el desarrollo humano y un medio fundamental para alcanzar el bienestar individual y colectivo. En su relación con el derecho a la información, la norma XIV del mismo Título Preliminar señala que la información en salud es de interés público y que aquella que se encuentra en poder del Estado es de dominio público, salvo las excepciones establecidas por ley.

Adicionalmente, la Ley General de Salud desarrolla la vinculación del derecho a la salud con el derecho a la información en otros artículos, siendo oportuno resumir en el siguiente recuadro las principales relaciones que se establecen sobre el particular:

³¹⁸ *Ibíd.*

CUADRO N° 8

Ley General de Salud	Descripción
Artículo 5°	<p>Todas las personas tienen derecho a: (i) recibir información sobre medidas y prácticas de higiene, dieta adecuada, salud mental, salud reproductiva, enfermedades transmisibles, enfermedades crónico degenerativas, diagnóstico precoz de enfermedades y demás acciones conducentes a la promoción de estilos de vida saludable; (ii) recibir información sobre los riesgos que ocasiona el tabaquismo, el alcoholismo, la drogadicción, la violencia y los accidentes; (iii) exigir que se les brinde, sin expresión de causa, información en materia de salud.</p>
Artículo 15, literales f), g) y h)	<p>Todas las personas tienen derecho a: (i) recibir información veraz, oportuna y completa sobre las características del servicio, las condiciones económicas de la prestación y demás términos y condiciones del servicio; (ii) que se le dé en términos comprensibles información completa y continuada sobre su proceso, incluyendo el diagnóstico, pronóstico y alternativas de tratamiento, así como sobre los riesgos, contraindicaciones, precauciones y advertencias de los medicamentos que se le prescriban y administren; (iii) se le comunique todo lo necesario para que pueda dar su consentimiento informado, previo a la aplicación de cualquier procedimiento o tratamiento, así como negarse a éste.</p>

<p>Artículo 40°</p>	<p>Los establecimientos de salud y los servicios médicos de apoyo tienen el deber de informar al paciente y sus familiares sobre las características del servicio, las condiciones económicas de la prestación y demás términos y condiciones del servicio, así como los aspectos esenciales vinculados con el acto médico.</p>
<p>Artículo 117°</p>	<p>Toda persona natural o jurídica, está obligada a proporcionar de manera correcta y oportuna los datos que la Autoridad de Salud requiere para la elaboración de las estadísticas, la evaluación de los recursos en salud y otros estudios especiales que sea necesario realizar y concurren al conocimiento de los problemas de salud o de las medidas para enfrentarlos.</p>
<p>Artículo 119°</p>	<p>La información, la propaganda y la publicidad que se refiere a la salud, al tratamiento de enfermedades, a la rehabilitación, al ejercicio de las profesiones de la salud, no debe inducir a conductas, prácticas o hábitos nocivos que impliquen riesgo para la salud física o mental, ni desvirtuar o contravenir las disposiciones que en materia de prevención, tratamiento o rehabilitación de enfermedades establece la Autoridad de Salud.</p> <p>La publicidad sobre prestación de servicios de salud no podrá ofrecer tratamientos preventivos, curativos o de rehabilitación cuya eficacia no haya sido comprobada científicamente.</p>

Artículo 120°	<p>Toda información en materia de salud que las entidades del Sector Público tengan en su poder es de dominio público. Queda exceptuado la información que pueda afectar la intimidad personal y familiar o la imagen propia, la seguridad nacional y las relaciones exteriores, así como aquélla que se refiere a aspectos protegidos por las normas de propiedad industrial de conformidad con la ley de la materia.</p>
Artículo 121°	<p>La Autoridad de Salud competente advertirá a la población, por los canales y medios más convenientes y que más se adecúen a las circunstancias, sobre los riesgos y daños que ocasionan o pueden ocasionar a la salud determinados productos, sustancias o actividades.</p>

Podemos observar que, en términos generales, las disposiciones de la Ley General de Salud relacionadas con el acceso a la información pública guardan similitud con aquellas que son materia de garantía por parte de la Ley de Transparencia. En este sentido, se observa que el texto de la Ley General de Salud busca garantizar el acceso a información sobre el derecho a la salud que el Estado considera como de interés y utilidad para los ciudadanos.

En concreto, el artículo 5° de la Ley General de Salud describe algunos tipos de información que deben ser entregados, así como deja abierta la posibilidad de que en general información referida a este derecho sea solicitada por los ciudadanos, pues se considera información de dominio público (artículo 120°). Tómese en

cuenta, además, que se pone particular atención a la información que debe ser entregada a los ciudadanos cuando son objeto de tratamiento médico, debiendo ser esta información veraz, oportuna y completa (artículo 15°).

Evidentemente el hecho de que el derecho a la información de los ciudadanos en temas de salud sea semejante al marco general establecido en la Ley de Transparencia, permite anticipar que la información pública en salud presenta en su entrega las mismas limitaciones que las descritas anteriormente para la Ley de Transparencia.

Adicionalmente, es posible identificar como limitaciones en la entrega de información sobre temas de salud para las minorías lingüísticas los siguientes aspectos:

- (i) La Ley General de Salud no menciona el carácter idóneo que debe caracterizar a la información que sea entregada. Si bien se hace mención a que la información entregada debe ser veraz, oportuna y completa, no se incluye que el carácter de la misma sea idóneo. Esto supone una limitación en caso se trate de que quien requiera la información sean hablantes de lenguas originarias, donde el uso de medios verbales y mecanismos participativos resulta sustancial.
- (ii) La Ley General de Salud no obliga a que la información entregada a los ciudadanos se ofrezca en un lenguaje comprensible para ellos. Ello supone una falta de reconocimiento del derecho al uso del propio idioma de los hablantes de lenguas originarias que soliciten información. Igualmente, se limita el estándar de accesibilidad del derecho a la salud.

- (iii) La Ley General de Salud no obliga a que la información entregada a los ciudadanos sea compatible con sus prácticas culturales. Eso supone una falta de preocupación por hacer que las políticas en salud sean respetuosas de las costumbres y prácticas culturales de los ciudadanos a quienes se dirigen. En este caso, se trata de una afectación al estándar de aceptabilidad del derecho a la salud.
- (iv) De igual modo, la Ley General de Salud no establece que la información que brinden las distintas dependencias del Estado (incluyendo publicidad) se ofrezca en un lenguaje comprensible. Efectivamente, el artículo 119° únicamente menciona que la información que el Estado difunda en temas de tratamiento de enfermedades, rehabilitación, etc., sea únicamente información comprobada científicamente. No obstante, no se establece que esta información sea comunicada en la lengua y el modo adecuado para las personas. En este caso, si bien la Ley General de Salud reconoce la existencia de un estándar de calidad, no hace lo mismo con el estándar de accesibilidad.
- (v) La Ley General de Salud no establece el diseño de políticas públicas en salud con la participación activa de agentes comunitarios y bajo un enfoque intercultural. Si bien la norma XVIII del Título Preliminar de la Ley General de Salud señala que el Estado promueve la participación de la comunidad en la gestión de los servicios de salud, la norma carece de un enfoque más amplio, reconociendo, por ejemplo, la participación de agentes comunitarios en el diseño de estas políticas públicas y que las mismas se hagan bajo un enfoque intercultural.

4.2.1.2 Reformas a la Ley General de Salud

Tomando en cuenta los aspectos antes señalados consideramos que las siguientes serían algunas medidas apropiadas para optimizar la entrega de información sobre salud para hablantes de lenguas originarias:

- (i) Dejar expresamente establecido que la entrega de información a que se refieren los artículos 5° y 15° de la Ley General de Salud se deberán realizar de forma idónea. Con ello se busca garantizar que la información entregada tenga un carácter realmente veraz, oportuno, completo e idóneo.
- (ii) Garantizar que la información entregada sea comprensible y respetando el derecho al uso del propio idioma. Esto busca fortalecer la idoneidad de la información que es materia de entrega. De igual modo, con ello se busca que la información cumpla efectivamente con la finalidad para la cual es entregada: proteger la salud.
- (iii) Dejar establecido que las dependencias estatales presten la información respetando las prácticas culturales de los grupos a quienes se dirigen. Esta reforma busca garantizar que se respete el estándar de aceptabilidad del derecho a la salud de las personas. Esto pues no debe verse como incompatibles el derecho de las personas de mantener sus propias prácticas culturales y, al mismo tiempo, tener garantizado su derecho a la salud.
- (iv) Promover como un principio reconocido en el Título Preliminar de la Ley General de Salud el diseño de políticas públicas bajo un enfoque intercultural. Consideramos que este enfoque permitirá enriquecer el diseño de políticas públicas en salud, no solo en el campo de acceso a la información, sino incluso en aspectos tan importantes como la atención hospitalaria.

- (v) Establecer lineamientos para el acceso a información y la comunicación con las organizaciones de hablantes de lenguas originarias. Consideramos que debe permitirse que se establezcan lineamientos o se genere un espacio para que éstos sean definidos por las autoridades regionales y locales de acuerdo a la realidad de cada una de sus jurisdicciones. En este sentido, un ejemplo interesante de qué tipo de lineamientos recoger es el que mencionamos presenta la Norma Técnica de TE.

Así, la Norma Técnica de TE establece lineamientos para la atención en salud desde la perspectiva del respeto al derecho del uso al propio idioma. Algunos de estos lineamientos establecen aspectos como:³¹⁹ participación de agentes comunitarios de salud con competencias interculturales en el idioma o lengua local; la atención del personal de salud en la lengua local; de no ser posible brindar atención al paciente en su propia lengua, se procederá a la inclusión de un intérprete, etc.

4.2.1.3 La exigibilidad de que el Ministerio de Salud entregue información a las minorías lingüísticas

Se desprende de las recomendaciones vertidas anteriormente la necesidad de que el Ministerio de Salud tenga una labor más decidida en la entrega de información pública en salud a las minorías lingüísticas. Esto ya que nos encontramos ante probablemente uno de los derechos más urgentes de las personas. El hecho de que se le haya identificado como un derecho de carácter programático ha servido para que algunas autoridades posterguen reformas y obvien que nos encontramos ante un derecho fundamental que debe ser "*inmediatamente aplicable*,

³¹⁹ *Ibíd.*

*directamente exigible*³²⁰ y que tiene “*valor jurídico y vinculante para los poderes públicos*”.³²¹

El Ministerio de Salud, entonces, debe trabajar de forma más exhaustiva en el acceso a información pública sobre temas de salud para las minorías lingüísticas. Debe buscar conectarse las previsiones que la Ley de Lenguas Originarias establece sobre la obligación de las dependencias estatales de brindar información en lenguas originarias, conjuntamente con la obligación del Estado de proteger y garantizar el derecho a la salud de las personas.

Del mismo modo, resulta primordial mejorar aspectos de corte institucional, como promover que las distintas dependencias del Ministerio de Salud tomen en cuenta algunas de las propuestas de reformas descritas anteriormente. De forma más concreta aún, consideramos que la contratación de personal capacitado en políticas interculturales y en el uso de una lengua originaria en una zona donde esta predomine resultaría un avance significativo para mejorar la labor de entidades vinculadas al tratamiento de la salud.

4.2.2 Políticas vinculadas a acceso a la justicia

El derecho a la justicia puede definirse en términos amplios como el derecho de toda persona de tener un mecanismo eficaz que permita solucionar un conflicto de relevancia jurídica.³²² En el mismo sentido, cuando nos referimos al derecho al acceso a la justicia aludimos al derecho de toda persona a obtener una respuesta satisfactoria a sus necesidades jurídicas, sin “*distinción de raza, sexo, edad,*

³²⁰ TELLO, Janet (coordinadora). Ob. Cit. p. 259.

³²¹ *Ibíd.*

³²² LA ROSA, Javier. “Acceso a la justicia: elementos para incorporar un enfoque integral de política pública”. En: LA ROSA, Javier (coordinador). Acceso a la justicia en el mundo rural. Instituto de Defensa Legal. Lima: IDL, Área de Acceso a la justicia, 2007. p. 21.

identidad sexual, ideología política o creencias religiosas".³²³ Tomando en cuenta estas definiciones, puede concluirse que el derecho al acceso a la justicia implica la posibilidad de toda persona, sin distinción de ningún tipo, de acceder a un mecanismo que le permita obtener una respuesta a un conflicto de relevancia jurídica.

En relación a los alcances de este derecho en el ámbito internacional, es importante mencionar que son múltiples las normas que han reconocido este derecho y la obligación de que los Estados lo protejan integralmente. Así, este derecho se encuentra reconocido expresamente en los artículos 8° y 10° de la Declaración Universal de Derechos Humanos; el artículo 14°, inciso 1°, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el artículo 8°, inciso 1°, de la Convención Americana de Derechos Humanos; el artículo XVIII de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; los artículos 5° y 6° de la Convención Internacional sobre eliminación de todas las formas de discriminación racial.

En sede nacional el derecho de acceso a la justicia no tiene un reconocimiento expreso en la Constitución de 1993; sin embargo, puede entenderse comprendido dentro de los alcances del artículo 139°, el cual reconoce el derecho de todos los ciudadanos a la tutela jurisdiccional. En este contexto, el derecho de acceso a la justicia implica la posibilidad de que las personas cuenten con un mecanismo efectivo y no meramente formal de tutela de sus derechos. Precisamente para

³²³ *Ibíd.*

alcanzar este objetivo se plantean como dos elementos fundamentales para el acceso a la justicia:³²⁴

- a) La existencia de información suficiente sobre el contenido de los derechos y sobre la forma a través de la cual estos pueden ser ejercidos.
- b) La existencia a nivel de todo el país de medios y recursos humanos y materiales para garantizar la cobertura del servicio ciudadano que lo requiere.

Consideramos que ambos elementos guardan una relación directa con el derecho de acceso a la información pública. En efecto, el derecho de acceso a la justicia requiere, por una parte, que la persona cuente con la suficiente información respecto al contenido y garantías comprendidos en este derecho. Esto supone un requisito elemental para el acceso a la justicia, pues el aspecto inicial que permitirá a todo ciudadano accionar este derecho es conocer cuáles son sus alcances y qué aspectos cubre. De otra parte, la existencia de recursos humanos y materiales adecuados comprende aquellos que resultan necesarios para que las personas accedan efectivamente a información sobre el sistema de justicia.

Nótese que, en buena cuenta, lo que persiguen los dos elementos mencionados es garantizar la eficacia del derecho de acceso a la justicia. De poco o nada serviría para los ciudadanos que tengan un acceso restringido a la justicia o que este acceso se encuentre sujeto a barreras que no le permitan ejercerlo adecuadamente. Precisamente, un aspecto central sobre el cual deben trabajarse el diseño de políticas públicas en este ámbito es la minimización de las principales barreras que este derecho afronta, esto es, la existencia de barreras de tipo

³²⁴ ARDITO, Wilfredo. "La promoción del acceso a la justicia en las zonas rurales". Tesis para optar el grado de Doctor en Derecho. Lima: Departamento de Derecho Pontificia Universidad Católica del Perú, 2011. pp. 2-3.

económico, geográfico, cultural, burocrático y lingüísticas, las mismas que limitan sus alcances.

4.2.2.1 Limitaciones del actual sistema de acceso a la justicia y de la entrega de información a los hablantes de lenguas originarias

El derecho de acceso a la justicia puede verse limitado por una serie de barreras, tales como las mencionadas de tipo económico, geográfico, cultural, burocrático, entre otras. En efecto, el acceso a la justicia puede verse limitado por factores económicos, como tasas, aranceles o costos de defensa excesivamente altos. Por su parte, delimitaciones deficientes de jurisdicciones de los Jueces de Paz o Jueces de Paz Letrados o inaccesibilidad a determinadas localidades suponen barreras de tipo geográfico.

También pueden existir barreras culturales como la existencia de prácticas culturales calificadas como ilícitas o incompatibles con el derecho occidental; o, pueden existir barreras de tipo burocrático, como exigencia de formalidades innecesarias o uso de términos de difícil comprensión por parte de funcionarios públicos.³²⁵

En este trabajo, no obstante, nos interesa ocuparnos de forma particular de las barreras lingüísticas que afectan al derecho de acceso a la justicia y que consideramos se vinculan directamente con el diseño de políticas sobre acceso a la información pública. En este caso, las barreras lingüísticas refieren a que las políticas del derecho de acceso a la justicia desconocen el hecho de que nos

³²⁵ Estudios detallados de este tipo de barreras de acceso a la justicia pueden encontrarse en: LA ROSA, Javier. Ob. Cit. pp. 27 y ss.; ARDITO, Wilfredo. Ob. Cit. pp. 24 y ss.

encontramos ante una realidad multilingüe, la cual debe ser “*cabalmente tomada en cuenta*”.³²⁶

La posibilidad de desempeñarse en su propia lengua en las instancias jurisdiccionales para los hablantes de lenguas originarias es bastante remota. Esto básicamente porque los funcionarios de justicia desconocen el idioma nativo de estos grupos humanos y no se cuentan con intérpretes que faciliten la comunicación e intercambio de información.³²⁷ Problema este último que, como se recogió anteriormente, se encuentra presente en los distintos niveles organizacionales del Estado peruano.

Dos aspectos adicionales donde se pone de manifiesto la existencia de barreras lingüísticas son la emisión de normas estatales en castellano³²⁸ y de forma escrita, así como la falta de funcionarios del Poder Judicial capacitados en hablar en lenguas originarias.³²⁹

En el primer caso se persiste en la práctica de que las normas estatales, en particular las que afectan a los hablantes de lenguas originarias, se siguen publicando y difundiendo únicamente en castellano y en escrito. Resultan pocas las excepciones que puedan citarse y se restringen esencialmente a traducciones y grabaciones magnetofónicas para hablantes de quechua y aymara difundidas por el Congreso de la República, el Ministerio de Justicia o la Dirección General de Educación Intercultural Bilingüe y Rural del Ministerio de Educación.

³²⁶ URRUTIA, Jaime. “Sociedad Rural en el Perú 2006”. En: LA ROSA, Javier (coordinador). Acceso a la justicia en el mundo rural. Instituto de Defensa Legal. Lima: IDL, Área de Acceso a la justicia, 2007. p. 14.

³²⁷ LA ROSA, Javier. Ob. Cit. p. 29.

³²⁸ ARDITO, Wilfredo. Ob. Cit. pp. 18 y ss.

³²⁹ *Ibíd.*

En el segundo caso tenemos que los funcionarios del sistema de administración de justicia en pocas ocasiones se encuentran capacitados en el uso de lenguas originarias, incluso en aquellas zonas donde su uso es predominante. Asimismo, se tiene el caso de que parte del personal que sí domina el uso de estas lenguas se abstiene de usarla o lo hace de forma peyorativa.³³⁰ Como excepción a esta situación debemos mencionar el caso de los Jueces de Paz, quienes de acuerdo a lo previsto en el artículo 5°, inciso 6° de la Ley 28545 están obligados a hablar en el idioma indígena de la comunidad donde ejercen sus funciones.

La existencia de barreras lingüísticas en el campo de acceso a la justicia supone una seria traba para consolidar un sistema realmente efectivo de las demandas de solución de conflictos de las comunidades originarias de nuestro país. Esto se hace más notorio si advertimos que existen localidades donde existen porcentajes elevados de hablantes de lenguas originarias, que legítimamente podrían exigir el uso de sus lenguas para atender sus necesidades de acceder a la justicia. Sobre el particular, consideramos relevante que se tengan presente las siguientes cifras que permiten apreciar esta situación.³³¹

³³⁰ *Ibíd.*

³³¹ LOVATÓN, David. “¿Cómo diseñar una política pública que identifique la demanda de acceso a la justicia?”. En: LA ROSA, Javier (coordinador). Acceso a la justicia en el mundo rural. Instituto de Defensa Legal. Lima: IDL, Área de Acceso a la justicia, 2007. pp. 189-190.

CUADRO N° 9

PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN DE DISTRITOS JUDICIALES QUE HABLAN IDIOMAS NATIVOS			
Distrito Judicial	Quechua	Aimara	Lenguas amazónicas
Amazonas	0,25	0	7,82
Ancash	46,85	0	0,07
Apurímac	54,35	0	0,6
Arequipa	13,11	1,5	0
Ayacucho	56,7	0	0,06
Cajamarca	0,49	0	0,07
Callao	4,4	0	0,06
Cañete	5,53	0,05	0,14
Cono Norte Lima	4,73	1,74	0,009
Cusco	48,07	0,23	0,59
Huancavelica	44,33	0	0
Huánuco	16,2	0	0,08
Huaura	7,41	5,24	0,08
Ica	10,69	0	0,06
Junín	13,15	0	1,75
La Libertad	0,32	0	0,07
Lambayeque	1,2	0,01	0,1
Lima	7,17	0,001	0,06
Loreto	1,05	0	0,91
Madre de Dios	15,74	0	2,03
Moquegua	4,14	11,22	0
Pasco	8,71	0	13
Piura	0,17	0	0,1

Puno	32,96	24,87	0,1
San Martín	0,91	0	2,07
Santa	3,72	0	0,07
Tacna	2,41	14,2	0,07
Tumbes	0,28	0	0,07
Ucayali	1,9	0	5,64

Fuente: FARFÁN, George. Mapa de acceso a la justicia. Lima: IDL, 2005.

Un aspecto complementario que debe resaltarse es que el acceso a la justicia no debe ser identificado con el acceso de los ciudadanos al Poder Judicial. En efecto, la definición que hemos recogido sobre este derecho no se encuentra limitada a la utilización de este derecho únicamente para acceder al Poder Judicial. Por el contrario, coincidimos con diversos autores cuando se plantea que uno de los mecanismos para permitir al acceso de justicia de diversas comunidades de nuestro país es fortalecer el rol de la justicia comunitaria, así como el papel de los Jueces de Paz y las Rondas Campesinas de nuestro país.³³²

Este aspecto es crucial para entender que las políticas públicas de acceso a la información sobre el sistema de justicia no se deben construir pensando únicamente en el Poder Judicial o en aspectos vinculados a una reforma del Poder Judicial. Si bien es cierto que el espacio donde deberá hacerse un esfuerzo

³³² Sobre el particular, consideramos que resultan muy valiosos los trabajos de: PEÑA, Antonio. "Barreras de acceso a la justicia, y la justicia comunal como alternativa en el Perú". Separata; ARDITO, Wilfredo. "La promoción del acceso a la justicia en las zonas rurales". Tesis para optar el grado de Doctor en Derecho. Lima: Departamento de Derecho Pontificia Universidad Católica del Perú, 2011 y LA ROSA, Javier (coordinador). "Acceso a la justicia en el mundo rural". Instituto de Defensa Legal. Lima: IDL, Área de Acceso a la justicia, 2007.

sostenido por formular reformas incluye al Poder Judicial, consideramos que la posibilidad de entrega de información a los hablantes de lenguas originarias tiene que tener una perspectiva más amplia. En este contexto, planteamos que este tipo de políticas se diseñen reforzando el papel de la justicia comunitaria, así como entregando información sobre cómo se puede acceder a este sistema y cómo opera el mismo.

4.2.2.2 Reformas al sistema de acceso a la justicia

Las siguientes son algunas medidas apropiadas para optimizar la entrega de información sobre acceso a la justicia para hablantes de lenguas originarias:

- (i) La entrega de información sobre el sistema de acceso de justicia debe hacerse en el propio idioma de los hablantes de lenguas originarias. Si tomamos en cuenta que existen distritos judiciales con porcentajes realmente significativos de hablantes de lenguas originarias, resulta no solo coherente con la Ley de Lenguas Originarias sino con el respeto de su derecho de acceso a la justicia, que la información de garantías y derechos a estas personas sea realizada en su propio idioma.
- (ii) La entrega de información sobre el sistema de acceso de justicia debe hacerse de forma gratuita a los hablantes de lenguas originarias. Debe respetarse el principio de gratuidad en la entrega de información. Igualmente, en los casos en que sea necesario utilizar algún soporte magnetofónico o audiovisual para reforzar la entrega de información debe procurarse que este tenga el menor costo posible. En supuestos donde la población se encuentra en situaciones económicas desfavorables consideramos necesario que las

distintas instituciones pudieran tener discrecionalidad para evaluar que se subvencione los costos por la entrega de información.

- (iii) La información no debe estar restringida a información de acceso a la justicia en el Poder Judicial. Es importante reforzar que el acceso a la justicia no se limita únicamente al acceso al Poder Judicial. Por el contrario, consideramos importante que se deje claramente establecido el reconocimiento de la justicia comunitaria como una modalidad válida para acceder a un sistema de justicia eficaz. Por eso mismo, planteamos que la información que sea susceptible de ser entregada a los ciudadanos sea comprensiva tanto del sistema de justicia estatal como del sistema de justicia comunitario.
- (iv) La información que se entregue debe rescatar la complementariedad entre el sistema de justicia estatal y comunitario. La información entregada debe rescatar el rol complementario que tienen el sistema de justicia estatal y el sistema comunitario.³³³ Debe buscarse informar a los ciudadanos respecto a la complementariedad de ambos sistemas, así como los límites que cada uno de ellos presenta. En el caso de la justicia comunitaria, debe informarse que la implementación de esta no debe afectar los derechos fundamentales de las personas.³³⁴
- (v) La información del sistema de justicia debe ser traducida por personas adecuadamente capacitadas. La traducción y la entrega de información sobre el sistema de justicia deberá ser realizada por personal adecuadamente

³³³ Este planteamiento ya se viene trabajando en algunos países de la región como en Bolivia. Ver: OSSIO, Lorena. "Avances y retrocesos: rumbo a la complementariedad de la justicia comunitaria y la justicia estatal en Bolivia". La Paz-Quito: Fundación Konrad Adenauer, 2007.

³³⁴ ARDITO, Wilfredo. "Manual para enfrentar la discriminación en la administración pública". Lima. APRODEH, 2008. pp. 45-46.

capacitado en el uso de la lengua originaria que es materia de traducción. De igual modo, los traductores no deben limitarse a ser meros ayudantes del tribunal³³⁵ sino facilitar que los distintos agentes involucrados puedan tener una cabal comprensión de la información que se viene traduciendo.

- (vi) Debe llevarse un registro de los traductores capacitados en el dominio de lenguas originarias. Esta es una recomendación que ya fue planteada por el CERIAJUS y que consideramos que resulta importante tomar en cuenta. No cabe duda que con este registro se podría facilitar las labores de entrega de información a los hablantes de lenguas originarias. De igual modo, este registro sería de mucha utilidad para garantizar diversos derechos vinculados al acceso a la justicia, por ejemplo, el derecho de defensa o de no detención de forma arbitraria. De acuerdo a la propuesta de CERIAJUS la entidad que podría llevar un registro de esta información podría ser la Policía Nacional.³³⁶

Por nuestra parte, consideramos que este registro podría ser manejado y/o compartido con otras instituciones como el Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo. Es importante que se pueda tomar en cuenta la participación de las propias organizaciones originarias en la determinación de sus traductores.

- (vii) Elaboración de glosarios de términos que permitan la adecuada difusión de información sobre el sistema de justicia. En la medida que mucha de la información relacionada al sistema de justicia requiere el empleo de términos jurídicos como “responsabilidad”, “culpa”, “sanción”, se hace necesario que se

³³⁵ ARDITO, Wilfredo. “La promoción del acceso a la justicia en las zonas rurales”. Tesis para optar el grado de Doctor en Derecho. Lima: Departamento de Derecho Pontificia Universidad Católica del Perú, 2011. p. 22.

³³⁶ DE BELAUNDE, Javier. “La reforma del sistema de justicia. ¿En el camino correcto? Breve balance de la situación actual y de los retos pendientes”. Lima: Fundación Konrad Adenauer-Instituto Peruano de Economía Social de Mercado, 2006. pp. 144-145.

trabaje en la elaboración de glosarios de términos para facilitar la entrega de información. En este sentido, este supone un esfuerzo por la normalización lingüística de las lenguas originarias y un trabajo conjunto de diversos actores, incluyendo académicos, traductores y autoridades.³³⁷

- (viii) Promover que además de los Jueces de Paz el personal de otras entidades vinculadas al sistema de justicia se encuentre capacitado para la entrega de información a los hablantes de lenguas originarias. Esto se puede lograr a través de diversos mecanismos, como la asignación de puntajes adicionales en los concursos de méritos a quienes manejen el uso de las lenguas predominantes en los distritos judiciales donde trabajarán.³³⁸ Asimismo, se podrá brindar capacitaciones en el uso de estas lenguas para el personal que trabaje en zonas donde el uso de una lengua originaria resulta predominante.

Debe procurarse también que el personal de otras entidades que tienen a su cargo permitir el acceso al sistema de justicia se encuentren en capacidad de entregar información a las personas en sus idiomas nativos, tal es el caso de los consultorios jurídicos gratuitos del Poder Judicial, el Ministerio de Justicia³³⁹ o la Defensoría del Pueblo.

- (ix) Traducir e informar los alcances de los principales textos jurídicos del sistema de acceso a la justicia, así como aquellos que directamente afecten a los hablantes de lenguas originarias. Si bien estas medidas han sido planteadas

³³⁷ Es importante destacar que si bien resulta un esfuerzo laborioso, no es inalcanzable. Por el contrario, baste observar el caso del q'eqchi' en Guatemala donde se construyó un glosario de este tipo gracias a la participación de diversos actores del Estado, la academia y la sociedad civil. Sobre el particular: ARDITO, Wilfredo. "La promoción del acceso a la justicia en las zonas rurales". Tesis para optar el grado de Doctor en Derecho. Lima: Departamento de Derecho Pontificia Universidad Católica del Perú, 2011. p. 23.

³³⁸ DE BELAUNDE, Javier. Ob. Cit. p. 145.

³³⁹ LA ROSA, Javier. Ob. Cit. p. 35.

como urgentes por el Ministerio de Justicia,³⁴⁰ encontramos que en la práctica la implementación de este tipo de políticas ha resultado sumamente limitada.

En este escenario, consideramos necesario que se ponga a disposición de los hablantes de lenguas originarias la información sobre normas de carácter sumamente básico como la Constitución de 1993, normas sobre la justicia comunitaria, sobre derechos familiares, funciones y obligaciones de los Jueces de Paz, entre otra. La puesta a disposición de esta información no deberá realizarse exclusivamente por medios escritos. Dependiendo de la lengua originaria específica para cada caso, consideramos que podrá realizarse por medios audiovisuales, charlas, entre otros.

4.2.2.3 La exigibilidad de que las entidades del sistema de justicia entreguen información a las minorías lingüísticas

Consideramos que la implementación de las medidas descritas podría contribuir al diseño de políticas públicas sobre entrega de información de acceso a la justicia. Es importante enfatizar que se tratan de medidas cuya aplicación no se encuentra restringida a las dependencias del Poder Judicial. Por el contrario, se comprende en general a entidades cuya labor guarda conexión con el sistema de acceso a la justicia.

Este es el caso, por ejemplo, de entidades como la Policía Nacional, el Ministerio Público o la Defensoría del Pueblo, quienes participarían en aspectos como el cuidado y actualización de los registros de traductores de lenguas originarias o la difusión de información sobre el acceso a la justicia en consultorios jurídicos

³⁴⁰ DE BELAUNDE, Javier. Ob. Cit. p. 145.

comunitarios. Adviértase, entonces, que no debe identificarse el sistema de acceso a la justicia con una entidad pública en particular, sin perjuicio de lo cual, el Poder Judicial evidentemente ocupa un rol central en garantizar la viabilidad y funcionamiento de este sistema.

Adicionalmente, las entidades públicas no deben descuidar difundir los alcances de aspectos que tradicionalmente no se han relacionado con el derecho de acceso al sistema de justicia, pero que sí forman parte del mismo. Así, resultará importante difundir los alcances de aspectos como la revaloración de la justicia comunitaria, el papel de los Jueces de Paz o el estudio de los mecanismos de solución de conflictos en comunidades amazónicas. En definitiva, debe promoverse que la exigibilidad de que las entidades públicas entreguen información de este ámbito a los hablantes de lenguas originarias tenga un enfoque abiertamente comprensivo.

4.2.3 Políticas vinculadas a la protección de los derechos de los consumidores

Los derechos de los consumidores se definen, en términos amplios, como un conjunto de medidas adoptadas por el Estado con la finalidad de defender una serie de intereses tales como la *“capacidad adquisitiva de su población, cautelar su salud y seguridad física frente a la administración de determinados productos y servicios, y garantizar la utilidad o capacidad de uso de los bienes que adquiera o de los servicios que contrate para la satisfacción de sus necesidades”*.³⁴¹ Debe apreciarse, no obstante, que a diferencia de las políticas vinculadas a la salud o las relacionadas al acceso al sistema de justicia, en el caso de los derechos de los

³⁴¹ DURAND, Julio. “Tratado del Derecho del Consumidor en el Perú”. Lima: Facultad de Derecho Universidad San Martín de Porres, 2007. p. 59.

consumidores la obligación de entrega de información recae tanto en el Estado como en los proveedores de bienes y servicios.

En efecto, si bien el Estado tiene por un lado el deber de entregar información a la población sobre los alcances de sus derechos como consumidores, la obligación de proveer información sobre cada bien o servicio en específico recae directamente en los proveedores. Precisamente uno de los objetivos que persigue el derecho de protección de los consumidores es reducir los niveles de asimetría informativa existente entre los usuarios y los consumidores. Con ello se busca garantizar que los usuarios sean adecuadamente informados sobre las características de los bienes y servicios que adquieren, tomando decisiones adecuadamente informadas.

En términos de normativa, el reconocimiento de la protección de los derechos de los consumidores se encuentra establecido de forma expresa en el artículo 65° de la Constitución de 1993. Este artículo señala que el Estado tiene como obligación “*defender el interés de los consumidores y usuarios*”; obligación que representa el rol del Estado en la protección de los derechos de consumidores. Respecto a la normativa que recoge los principales alcances de los derechos de los consumidores, tenemos que el Código de Protección y Defensa del Consumidor es la norma encargada de regular los alcances de este derecho de forma más detenida, en reemplazo de anteriores legislaciones que estuvieron vigentes por casi dos décadas.³⁴²

Es importante observar que el Código de Protección y Defensa del Consumidor ha sido materia de diversas críticas, que señalan que presenta una regulación basada

³⁴² El Decreto Legislativo 716, Sobre Protección al Consumidor, de fecha 07 de noviembre de 1991, constituía la anterior norma que regulaba y detallaba los derechos de los consumidores.

en anécdotas o que resulta un texto confuso y repetitivo.³⁴³ En general, se ha criticado que el texto de este Código resulta paternalista y fue promulgado por presiones políticas. Por el lado de los defensores de esta norma, en cambio, se sostiene que resulta una regulación más acorde a las necesidades actuales de los consumidores locales, quienes con la creciente consolidación de grupos empresariales más fuertes (bancos, aseguradoras, inmobiliarias, etc.) se encuentran en una situación claramente de desventaja para la protección de sus derechos.³⁴⁴

En nuestro caso particular deseamos destacar, en principio, que los hablantes de lenguas originarias constituyen formalmente sujetos susceptibles de ser resguardados por las normas de protección al consumidor. Así, en el artículo IV del Código de Protección y Defensa del Consumidor señala que califican como tales todas aquellas personas naturales o jurídicas que terminan siendo destinatarios finales de un producto o servicio.³⁴⁵ Como puede apreciarse esta norma comprende a todas las personas que adquieran un producto y servicio, sin distinción de algún tipo. En este sentido, si bien los hablantes de lenguas originarias se encuentran comprendidos dentro de los alcances de esta norma, observaremos que es mínimo

³⁴³ LESEM, Eliana; BULLARD, Alfredo, LAZO, Alda; Gutiérrez, Walter; MORALES, Rómulo. "Mesa Redonda. Protección al Consumidor: ¿Por qué tener un Código?". En. Revista Derecho & Sociedad N° 34, Año XXI. Lima: Asociación Civil Derecho & Sociedad, 2010.

³⁴⁴ *Ibíd.*

³⁴⁵ El texto íntegro de la definición de consumidores o usuarios del artículo IV del Código de Protección y Defensa del Consumidor es el siguiente:

"1. Consumidores o usuarios

1.1 Las personas naturales o jurídicas que adquieren, utilizan o disfrutan como destinatarios finales productos o servicios materiales e inmateriales, en beneficio propio o de su grupo familiar o social, actuando así en un ámbito ajeno a una actividad empresarial o profesional. No se considera consumidor para efectos de este Código a quien adquiere, utiliza o disfruta de un producto o servicio normalmente destinado para los fines de su actividad como proveedor.

1.2 Los microempresarios que evidencien una situación de asimetría informativa con el proveedor respecto de aquellos productos o servicios que no formen parte del giro propio del negocio.

1.3 En caso de duda sobre el destino final de determinado producto o servicio, se califica como consumidor a quien lo adquiere, usa o disfruta."

el interés depositado por el Estado y los proveedores por entregarles algún tipo de información efectiva sobre sus derechos como consumidores.

Consideramos que una de las razones de ello es que no se ha estructurado en nuestro país una política de cómo hacer extensivo a todos los ciudadanos, incluyendo a los integrantes de las comunidades originarias de nuestro país, los alcances de las normas de protección al consumidor. Creemos que se ha dejado de lado al grueso número de hablantes de lenguas originarias en la tutela de sus derechos de esta naturaleza. ¿No sería acaso razonable que un aymara o un quechuahablante sea informado de sus derechos cuándo, por ejemplo, utiliza un servicio de transporte?

En situaciones como la descrita, es posible apreciar que es nula la información entregada sobre sus derechos a los hablantes de lenguas originarias. Lo mismo ocurre en el caso de los procedimientos que podrían utilizar estas personas para reclamar deficiencias en la adquisición de productos o provisión de servicios, incluyendo aspectos elementales como aquellos vinculados a los servicios de educación, salud, agua o saneamiento.

Tómese en cuenta, por ejemplo, que en el caso de los servicios de transporte utilizados por grupos de hablantes de lenguas originarias se observa cómo los usuarios son maltratados y llevados en condiciones precarias. De forma concreta, en localidades como Cusco, Juliaca y Puno apreciamos que muchos integrantes de pueblos originarios son transportados en pésimas condiciones y que una de las barreras que tienen estas personas para reclamar esta situación es el uso de sus lenguas maternas.

En este sentido, consideramos que si bien existen espacios donde el derecho de acceso a la información pública resulta de aplicación más prioritaria, esto no debe descuidar que se plantee el diseño de políticas públicas sobre esta materia en otros ámbitos, como precisamente ocurre en el caso de los derechos de los consumidores. Planteamos que los derechos de los consumidores deben ser vistos no como un derecho exclusivo de determinados grupos sino como una forma de asegurar que la población reciba adecuadas condiciones e información cuando adquiere productos y servicios.

4.2.3.1 Limitaciones del actual sistema de entrega de información sobre derechos de consumidores

El sistema actual de protección de los consumidores se encuentra, en buena parte, contenido en la regulación del Código de Protección y Defensa del Consumidor. En este escenario, consideramos que las principales limitaciones que actualmente presenta la entrega de información sobre este rubro orientada a las minorías lingüísticas son las siguientes:

- (i) Los artículos V (Principios) y VI (Políticas Públicas) del Código de Protección y Defensa del Consumidor descuidan tomar en cuenta las particularidades de cada región y localidad para su aplicación. Si bien son normas de carácter general, observamos que su redacción descuida por completo que la aplicación de estos principios debe llevarse a cabo de acuerdo a las particularidades de cada región y localidad del país, aspecto que permitiría que su aplicación sea compatible con los intereses económicos, sociales y culturales de diversos grupos humanos de nuestro país.

- (ii) La entrega de información relevante a los consumidores se ha dispuesto que deba realizarse en idioma castellano.³⁴⁶ La información relevante se entiende como toda aquella que puede guiar una adecuada decisión de consumo por parte de los consumidores. En este sentido, se establece como características de esta información que sea veraz, suficiente, oportuna, de fácil comprensión, apropiada, accesible y en castellano. Consideramos que este último requisito (castellano) supone una limitación para la entrega de información relevante para los hablantes de lenguas originarias.
- (iii) La entrega de información sobre productos manufacturados se ha previsto que deba realizarse en idioma castellano.³⁴⁷ Como sucede con el caso precedente, se establece como obligación que la información entregada sobre productos de manufactura nacional sea realizada en castellano. Consideramos que aquí también tendríamos una limitación explícita para la entrega de información a los hablantes de lenguas originarias.
- (iv) No se establecen condiciones particulares para los hablantes de lenguas originarias dentro de la protección de los intereses económicos y sociales. El texto del Código de Protección y Defensa del Consumidor establece la no discriminación de consumidores por ningún motivo,³⁴⁸ así como la obligación de un trato preferente a determinados grupos vulnerables (niños, madres gestantes, etc.).³⁴⁹ No obstante, no se establece alguna consideración respecto a los grupos humanos que se encuentren en situaciones de

³⁴⁶ Artículo 2.2 del Código de Protección y Defensa del Consumidor.

³⁴⁷ Artículo 8° del Código de Protección y Defensa del Consumidor.

³⁴⁸ Artículo 38° del Código de Protección y Defensa del Consumidor.

³⁴⁹ Artículo 41° del Código de Protección y Defensa del Consumidor.

desventaja por la existencia de barreras económicas, sociales, culturales o lingüísticas.

- (v) El sistema de arbitraje de consumo no toma en cuenta posibles medidas para contrarrestar barreras lingüísticas. El sistema de arbitraje de consumo³⁵⁰ no toma en cuenta medidas para contrarrestar las barreras de diverso tipo que pudieran restringir el acceso a este mecanismo de solución de reclamos, incluyendo las barreras lingüísticas. Esto resulta llamativo si se toma en cuenta que se plantea que este tipo de arbitraje se estructura en coordinación con los Gobiernos Regionales y Locales, quienes en el papel deberían ser lo más interesados en combatir este tipo de limitaciones.
- (vi) La normativa sectorial no toma en cuenta en ninguna sección la protección de los intereses de grupos humanos que se encuentren en situaciones de desventaja por barreras económicas, sociales, culturales, lingüísticas y otras. Encontramos que la regulación sectorial prevista en el articulado del Código de Protección y Defensa del Consumidor no toma en cuenta la existencia de barreras que permitan el acceso a información por parte de grupos vulnerables. En particular, no se señala algún tipo de medida para que la información que proveedores de servicios específicos entreguen información idónea a estos grupos. Nótese que en la regulación sectorial a que se refiere el Código no únicamente están servicios probablemente un tanto alejados de la realidad de los hablantes de lenguas originarias (servicios financieros, de seguros, etc.) sino también aspectos más básicos como educación, salud, servicios públicos.

³⁵⁰ Artículos 137° y siguientes del Código de Protección y Defensa del Consumidor.

4.2.3.2 Reformas en la entrega de información a los consumidores

Consideramos que la reforma en la entrega de información pública a los hablantes de lenguas originarias parte, en primer término, por recordar que las normas de protección al consumidor deben caracterizarse por ser específicas, preventivas y efectivas.³⁵¹ Esto significa que este tipo de normas deben estar dirigidas concretamente a superar las asimetrías existentes en las relaciones de consumo, prevenir posibles violaciones a los derechos de los consumidores y brindar soluciones efectivas en caso se presenten conflictos entre consumidores y proveedores.³⁵²

Desde nuestra perspectiva, el diseño de políticas de entrega de información para los hablantes de lenguas originarias en materia de protección del consumidor deberá tomar en cuenta cada una de las características mencionadas y algunas medidas como:

- (i) Dentro los principios y políticas públicas del texto del Código de Protección y Defensa del Consumidor incluir la adaptación de estos a las particularidades de cada región y localidad para su aplicación. Consideramos que expresamente este código debería incluir una referencia a la adaptación de las normas de protección al consumidor a la realidad de la zona en que se aplican. Esto permitirá que desde el marco general se cuenten con elementos para sostener que es exigible la entrega de información no solo en castellano sino en otras lenguas predominantes y de uso en otras regiones y zonas del país.

³⁵¹ DURAND, Julio. Ob. Cit. p. 77.

³⁵² *Ibíd.*

- (ii) Debe ampliarse el alcance de la obligación de entrega de información relevante a los consumidores y no limitarla al uso del castellano. Consideramos que podría plantearse que la información relevante se entregue no solo en castellano sino en cualquier lengua que goce de oficialidad en su localidad. De esta manera, y de conformidad a lo previsto en la Ley de Lenguas Originarias, se evita restringir los derechos de los consumidores que hablen lenguas predominantes distintas al castellano a acceder a información sobre los productos o servicios que adquieren.
- (iii) Debe ampliarse el alcance de la obligación de entrega de información sobre productos manufacturados y no limitarla al uso del idioma castellano. De igual modo, consideramos necesario que la información sobre productos manufacturados no se encuentre sujeta a su entrega únicamente en castellano. Planteamos que, al igual que en el caso anterior, exista la posibilidad de que esta información sea entregada en otras lenguas que gocen de oficialidad y/o predominancia en sus regiones y localidades, de conformidad a lo previsto en la Ley de Lenguas Originarias.
- (iv) Debe incluirse dentro de la protección de intereses económicos y sociales de los consumidores la obligación de eliminar progresivamente barreras sociales, culturales, económicas y lingüísticas. En este caso, consideramos que el Código de Protección y Defensa del Consumidor debería incorporar la obligación del Estado y los proveedores de implementar medidas para que este tipo de barreras sean superadas progresivamente. En el caso de las barreras lingüísticas consideramos que la superación de estas es de suma relevancia, pues es un medio directo por donde se difunde la información de consumo.

- (v) El sistema de arbitraje de consumo debe incorporar medidas para reducir barreras lingüísticas. En este caso, consideramos que el arbitraje de consumo debe prever medidas para reducir las barreras lingüísticas que limiten el acceso a este mecanismo por las minorías lingüísticas. Un papel fundamental en lograr este objetivo es que los Gobiernos Regionales y Locales presten su colaboración en estas medidas. Recordemos que esto se podrá hacer a través de aspectos como capacitar a su personal en políticas interculturales, contar con hablantes de lenguas originarias, etc.
- (vi) Incorporar en la normativa sectorial medidas para reducir barreras lingüísticas. Resulta necesario que la regulación sectorial incorpore medidas para superar que las barreras lingüísticas restrinjan el acceso a la información sobre sus derechos a los hablantes de lenguas originarias. De forma especial, consideramos que este tipo de medidas pueden establecerse inicialmente en ámbitos como servicios públicos, salud y educación.
- (vii) Simplificación del lenguaje con el cual se informan sus derechos a los consumidores y, en particular, a los que hablan lenguas originarias. Resulta importante el uso de lenguajes claros y asequibles, así como evitar el uso de términos legales innecesarios.³⁵³ De igual modo, los proveedores deben evitar

³⁵³ La utilización de este tipo de medidas resulta también aplicable para el caso de hablantes del castellano. Sobre el particular resulta interesante la apreciación de Freddy Escobar cuando señala que se debe:

“Promover no sólo la revelación de información relevante sino también el uso del castellano. Los formularios contractuales de las empresas suelen estar redactados por abogados que piensan que esos formularios van a ser leídos por otros abogados que quieren demandar a la empresa en cuestión. ¿El resultado? Formularios inentendibles para quienes no tienen formación legal. ¿Qué produce esto? Que nadie lea los formularios contractuales. Por esta razón en muchos casos los consumidores reclaman aun cuando los formularios contractuales expresamente excluyen las pretensiones que aquéllos plantean en sus reclamos.

¿Cómo podemos romper este círculo vicioso? Usando el castellano: en lugar de decir “el perjuicio del título valor no extingue la obligación causal, ¿acaso no podemos decir: “si el pagaré que usted firma se extravía o daña, nosotros seguiremos teniendo derecho a cobrarle”?”.

usar lenguajes confusos o que no resultan idóneos. Por ejemplo, complementariamente a la entrega de información estándar que se realice, en el caso de hablantes de lenguas originarias se podría estimular el uso de lenguajes más accesibles, como difusiones verbales, uso de radio, elementos audiovisuales, entre otros.

- (viii) Creación de programas de asistencia jurídica integral y gratuita. Con la finalidad de garantizar que estos programas sean adecuados debe contarse con personal que pueda desenvolverse en la lengua originaria del grupo a quien se dirigiría. Del mismo modo, en este ámbito pueden participar instituciones como la Policía Nacional o la Defensoría del Pueblo, quienes como señalamos anteriormente podrían llevar un registro de intérpretes y personas capacitadas en el uso de lenguas originarias.

4.2.3.3 La exigibilidad de difusión de derechos de consumidores a las minorías lingüísticas

El sistema de protección de los derechos de los consumidores en el caso peruano no se encuentra pensado ni diseñado para la entrega de información a hablantes de lenguas originarias. Esto, no obstante, no debe impedir el diseño de este tipo de políticas públicas para estos grupos humanos. En este sentido, la reforma de este sistema puede iniciarse a partir de la entrega de información de carácter elemental, tal como información referida a servicios públicos, servicios de salud o servicios educativos.

Ver: ESCOBAR, Freddy. "Protección al Consumidor: Nuevos Horizontes, Perspectivas y Desafíos. Una revisión al panorama actual". Entrevista: En: Revista Derecho & Sociedad, Año XXI, N° 34. Lima: Asociación Civil Derecho & Sociedad, 2010. p. 114.

De la misma manera, es importante notar que el desarrollo de políticas públicas en este ámbito no se encuentra bajo responsabilidad exclusiva de INDECOPI, en su calidad de órgano público especializado en la protección de los derechos de los consumidores. Por el contrario, también cumplirán una labor importante en esta materia entidades públicas como los Gobiernos Locales, quienes estarán a cargo de mecanismos de solución de controversias como el arbitraje de consumo.

En consecuencia, es claro que la exigibilidad de las políticas públicas orientadas a la entrega de este tipo de información para las minorías lingüísticas se hará extensiva a diversas instituciones del aparato público. Estas entidades tendrán la responsabilidad de trabajar coordinadamente a efectos de garantizar que las políticas públicas que se adopten sean consistentes y guarden coherencia entre ellas.

Es necesario advertir, igualmente, que a diferencia de ámbitos como el derecho a la salud o el acceso a la justicia, la labor de entrega de información sobre los derechos de los consumidores se extiende tanto al Estado como a los propios proveedores de bienes y servicios. En el caso de estos últimos sujetos, en lo referido a la entrega de información específica del bien o servicio que comercializan o ponen a disposición de los consumidores.

En el caso de los proveedores, además, es importante advertir que no resulta una obligación inalcanzable el hecho de aspirar a que estos provean información en idiomas distintos del castellano y por medios distintos al escrito. Un claro ejemplo de que ello es posible, en los últimos años, lo representan las compañías aseguradoras, quienes utilizan medios radiales locales para informar en lenguas como el quechua o el aymara aspectos relacionados al pago de pólizas de seguros a sus beneficiarios.

En conclusión, observamos que la entrega de información sobre derechos como consumidores a las minorías lingüísticas no solo es una obligación exigible al Estado en distintos niveles sino que además se constituye en una obligación cuya implementación resulta viable. Por consiguiente, uno de los mecanismos para permitir cumplir con este objetivo será el uso de políticas públicas de enfoque intercultural, las mismas que podrán recoger los alcances de alguna de las reformas propuestas en esta sección.

4.3 Implicancias de la implementación de políticas de acceso a la información pública para minorías lingüísticas

Consideramos que las políticas públicas dirigidas al acceso a la información pública de las minorías lingüísticas tienen la ventaja de fortalecer los derechos de estas personas en distintos planos:

- (i) Desde un plano individual conllevan, simultáneamente, el reconocimiento de los derechos de los hablantes de lenguas originarias al acceso a la información pública y al uso de su propio idioma. Al mismo tiempo, en la progresiva implementación de este tipo de políticas en sectores específicos, se contribuirá a la consolidación de sus derechos en áreas como la salud, el acceso a la justicia y los derechos como consumidores.
- (ii) Desde un plano comunitario implican el reconocimiento de la lengua como instrumento cultural e integrador de una colectividad. Así, la existencia de políticas de acceso a la información para grupos lingüísticos minoritarios implica que una comunidad pueda afirmar la protección de su idioma como parte de sus expresiones socio-culturales.

- (iii) Desde un plano nacional favorecen la integración de las distintas comunidades al ámbito nacional de forma menos conflictiva. Esto en la medida que promueven la sensación de reconocimiento y, en términos prácticos, incentivan la participación de ciudadanos tradicionalmente excluidos de entablar relaciones directas con el Estado. En consecuencia, se tratan de un medio de alentar una cultura de respeto y tolerancia.

Complementariamente, es importante recordar que el enfoque que planteamos para las políticas públicas de acceso a la información pública requiere que estas se construyan con colaboración de los propios hablantes de lenguas originarias. En tal sentido, serán ellos quienes, dentro de los procesos participativos que implica la construcción de estas políticas, contribuirán a decidir cuál es el rol que su lengua ocupará en el acceso a la información pública.

Esto implica un nivel de empoderamiento que favorece a los hablantes de lenguas originarias en los distintos planos descritos. De esta forma, serán los propios hablantes de lenguas originarias quienes ayudarán a definir si es necesario implementar el uso de sus lenguas para el acceso a la información pública o si el uso de sus lenguas debe orientarse a otros ámbitos y funcionalmente resultará más conveniente la utilización del castellano. Consideramos, no obstante, que la puesta en práctica de este ejercicio implica ya un reconocimiento real de los derechos al acceso a la información pública y al uso al propio idioma de estas personas.

CONCLUSIONES

1. La regulación existente sobre el derecho de acceso a la información pública no ha fijado particular atención en las minorías lingüísticas. En este sentido, exceptuando la regulación prevista en el Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asunto Ambientales, se observa que las normas sobre acceso a la información pública no han prestado atención a estos sectores de la población.
2. Si bien la Ley 29735, Ley que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú (Ley de Lenguas Originarias), resulta un avance significativo para la protección del derecho al uso del propio idioma, no existen, sin embargo, previsiones normativas, desarrollos jurisprudenciales o estudios doctrinarios para la conexión de esta ley con el derecho de acceso a la información pública.
3. Las limitaciones generales para el acceso a la información pública por parte de los hablantes de lenguas originarias son el desconocimiento de las herramientas para acceso a la información pública, la negativa de los funcionarios públicos de suministrar información, mecanismos que no se ajustan a la realidad de estos grupos humanos y, en términos amplios, falta de implementación de buenas prácticas, en particular a nivel de Gobiernos Regionales y Locales.
4. A efectos de revertir las limitaciones antes mencionadas es necesario precisar y redimensionar los alcances del derecho de acceso a la información pública. Esta redimensión implica conectar el acceso a la información pública con el derecho al uso del propio idioma. Consideramos que ambos derechos deben confluir y

complementarse para garantizar que el Estado permita el acceso de forma idónea a la información pública a los hablantes de lenguas originarias.

Esta propuesta implica atenuar y/o exceptuar la limitación del derecho de acceso a la información pública respecto de que las entidades públicas valoren la información que poseen o produzcan información adicional. Ello debido a que la entrega de información que realmente resulte idónea para los hablantes de lenguas originarias podría requerir actuaciones de este tipo para resultar efectiva. En tales circunstancias, consideramos que la limitación mencionada resultará exceptuada por la existencia de un objetivo legítimo que debe resguardarse, el cual es la protección del derecho al uso del propio idioma de las minorías lingüísticas.

5. El derecho de acceso a la información pública, en general, debe buscar ser un instrumento para modernizar el Estado y permitir una mayor transparencia en las entidades que lo conforman. En este contexto, el diseño de políticas públicas de acceso a la información pública para minorías lingüísticas debe orientarse por reducir la excesiva positivización que presenta nuestro ordenamiento y revertir aspectos como la pobre valoración del derecho consuetudinario.

Al mismo tiempo, la promoción de políticas públicas en esta materia deberá concentrarse en plantear procesos de integración cultural y no de asimilación. En particular, debe adoptarse una perspectiva intercultural y con énfasis en los agentes, aspectos que permitirán fortalecer los derechos de los hablantes de lenguas originarias en un plano individual, comunitario y nacional.

RECOMENDACIONES

1. El Estado peruano debe promover una participación de sus dependencias en todos sus niveles en el diseño de políticas públicas sobre acceso a la información bajo un enfoque integral e intercultural, así como garantizar que las políticas planteadas promuevan la igualdad entre ciudadanos y rechacen las distintas formas de discriminación, incluyendo la discriminación por motivos lingüísticos.
2. El Congreso debe priorizar una producción legislativa acorde a las necesidades de los grupos lingüísticamente minoritarios del país, proponer la discusión del derecho de acceso a la información pública para los hablantes de lenguas originarias en las Comisiones Ordinarias del Congreso de la República y analizar la viabilidad jurídica de las políticas que se plantean formular y/o implementar a través de dispositivos normativos de su competencia.
3. El Gobierno debe evaluar la viabilidad política, jurídica y cultural de las políticas públicas de acceso a la información para hablantes de lenguas originarias, garantizar asignaciones presupuestarias prudentes y formar funcionarios y equipos de trabajo que participen en los procesos de diseño de políticas públicas para las minorías lingüísticas.
4. A nivel de Gobierno Central debe definirse la Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad, priorizarse programas, proyectos, presupuestos y otras medidas que puedan utilizarse para el diseño de políticas públicas y trabajar coordinadamente con los Gobiernos Regionales y Locales.
5. A nivel de Gobiernos Regionales deben aprobarse lineamientos para las políticas regionales de lenguas originarias, tradición oral e interculturalidad. Asimismo, debe

- garantizarse el uso oficial de lenguas originarias en sus zonas de predominio y trabajar coordinadamente con Gobiernos Locales, puntualmente, en entrega de información sobre procesos de inversión y ejecución de proyectos.
6. A nivel de Gobiernos Locales debe garantizarse el acceso a información pública de las minorías lingüísticas en diversas actividades de su competencia, tales como las relacionadas a servicios públicos, competitividad, inversiones y financiamientos para la ejecución de proyectos, así como proyectos que involucren afectaciones al medio ambiente.
 7. El Poder Judicial debe publicitar información sobre el sistema de justicia por medios idóneos y comprensibles para las minorías lingüísticas. Igualmente, debe trabajar en la formación de equipos de profesionales en su interior que se encuentren capacitados en prácticas interculturales y manejo de lenguas originarias.
 8. La Ley de Transparencia debe establecer nuevos lineamientos que permitan que los Gobiernos Regionales y Locales puedan desarrollar regulaciones adaptadas a sus propias realidades. Igualmente, esta norma debe abrir un espacio para que la información no solo sea entregada por medios escritos y en castellano sino que se tome en cuenta el uso de medios orales y procesos de participación ciudadana para el adecuado acceso a la misma.
 9. En el caso de información pública sobre salud, la entrega de información a que se refieren los artículos 5° y 15° de la Ley General de Salud deberá realizarse por medios idóneos y comprensibles para los hablantes de lenguas originarias. De igual modo, las dependencias que prestan servicios de salud deben respetar en los procesos de entrega de esta información las prácticas culturales propias de los grupos lingüísticamente minoritarios.

10. En el caso de información pública sobre acceso al sistema de justicia, la entrega de información por parte de dependencias estatales debe configurarse en las lenguas originarias que predominen en cada ámbito geográfico, así como hacer énfasis en las relaciones entre el sistema de justicia estatal y el comunitario. Debe buscarse, además, la formación y registro de traductores capacitados en el dominio de lenguas originarias, así como la elaboración de glosarios de términos que permitan la adecuada difusión de información sobre el sistema de justicia.

11. En el caso de información pública sobre derechos de consumidores, el Código de Protección y Defensa del Consumidor debe abrir la posibilidad para que la denominada “información relevante” pueda entregarse en lenguas originarias. Asimismo, el Código de Protección y Defensa del Consumidor debe recoger expresamente un principio de interculturalidad y de protección progresiva de intereses económicos, sociales y culturales; aspecto dentro del cual se encontraría el aspecto lingüístico.

BIBLIOGRAFÍA

Libros y artículos.-

- ABAD, Samuel. "Constitución y procesos constitucionales". Lima: Palestra, 2010.
- ABAD, Samuel. "El derecho de acceso a la información pública". En: AA.VV. La Constitución comentada. Lima: Gaceta Jurídica, 2005.
- ABAD, Samuel. "Hábeas data: el primer fallo judicial". En: Autos & Vistos. Comentarios Jurisprudenciales. Lima: 1996.
- AKERLOF, George. "Animal spirits: cómo influye la psicología humana en la economía". Barcelona: Gestión 2000, 2009.
- AKERLOF, George. "The Market for "lemons: Quality Uncertainty and The Market Mechanism". The Quarterly Journal of Economics. Vol. 84. No. 3, Agosto, 1970.
- ALBÓ, Xavier. "Iguales aunque diferentes: Hacia unas políticas interculturales y lingüísticas para Bolivia". La Paz: CIPCA, 2000.
- ALFARO, Santiago; ANSION Juan y Fidel TUBINO (editores). "Ciudadanía intercultural. Conceptos y pedagogías desde América Latina". Lima: Fondo Editorial PUCP, 2008.
- ALISEDO, Graciela. "La diversidad lingüística". En: AMEIGEIRAS, Aldo y Elisa JURE (compiladores). Diversidad cultural e interculturalidad. Buenos Aires: Universidad General de Sarmiento, 2006.
- ÁLVAREZ, José. "La elaboración, análisis, formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas". Ciudad de Panamá: Ministerio de Planificación y Política Económica, 1988.
- AMES, Patricia (editora). "Escritura y sociedad: nuevas perspectivas teóricas y etnográficas". Lima: Red para el desarrollo de la Ciencias Sociales en el Perú, 2004.

- ANDRADE, Luis. “Las lenguas del Perú”. Lima: PUCP- Oficina Central de Admisión, 2009.
- APRODEH. “Informe Anual 2000: Los derechos económicos, sociales y culturales en el Perú: Informe anual”. Lima: APRODEH, 2000.
- APRODEH. “Informe Anual 2005: Los derechos económicos, sociales y culturales en el Perú: Informe anual”. Lima: APRODEH, 2005.
- ARDITO, Wilfredo. “Derechos colectivos de los pueblos indígenas: el caso peruano”. Cuzco: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas, 2009.
- ARDITO, Wilfredo. “La promoción del acceso a la justicia en las zonas rurales”. Tesis para optar el grado de Doctor en Derecho. Lima: Departamento de Derecho Pontificia Universidad Católica del Perú, 2011.
- ARDITO, Wilfredo. “Reflexiones peruanas: por un país sin discriminación”. Lima: Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, 2009.
- ASENJO, Barroso. “Límites constitucionales al derecho de la información”. Barcelona: Mitre, 1984.
- BAKER, Colin. “Fundamentos de educación bilingüe y bilingüismo”. Madrid: Cátedra, 1997.
- BARTOLOMÉ, Miguel. “Pluralismo y multiculturalismo”. En: Pueblos Indígenas. Interculturalidad, colonialidad, política. Buenos Aires: Biblos, 2009.
- BASADRE, Jorge. “Historia del derecho peruano” Lima: Editorial San Marcos, 1997.
- BASTERRA, Marcela y Eloy ESPINOSA-SALDAÑA (directores). “El derecho de acceso a la información pública en Iberoamérica”. Arequipa: ADRUS, 2009.
- BERMÚDEZ, Alexis. “Derecho a la educación bilingüe intercultural en el Perú. 1974-2005”. Tesis para optar el grado de Licenciado en Derecho. Lima: Facultad de Derecho Pontificia Universidad Católica del Perú, 2000.

- BERMÚDEZ, Alexis. “Los derechos lingüísticos”. Lima: Ediciones Legales, 2002.
- BODEMER, Klaus (editor). “Políticas públicas, inclusión social y ciudadanía”. Caracas: Red de Cooperación Eurolatinoamericana, 2003.
- BONILLA, Daniel. “La constitución multicultural”. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2006.
- BORGUI, Marco. “La protección de los derechos culturales; desde los límites del modelo suizo hasta la formulación de una declaración universal”. En: BORGUI, Marco (coordinador). Derechos Culturales. Lima: PUCP-Universidad de Friburgo, 1996.
- BOZA, Beatriz. “Acceso a la información del Estado. Marco legal y buenas prácticas”. Lima: Konrad-Adenauer-stiftung e V., 2004.
- BULLARD, Alfredo. “La asimetría de la información en la contratación. A propósito del dolo omisivo”. En: Derecho y Economía. Lima: Palestra, 2003.
- BUSTAMANTE, Reynaldo. “Aproximación al Derecho Fundamental a un Proceso Justo”. En: Derechos Fundamentales y Proceso Justo. Lima: ARA, 2001.
- CALVET, Louis-Jean. “Identidades y Plurilingüismo”. En: Biblioteca Virtual de la Red Internacional de Estudios Interculturales (RIDEI). www.pucp.edu.pe/ridei/biblioteca-virtual.
- CALVO, Julio y Juan GODENZZI (editores). “Multilingüismo y educación bilingüe en América y España”. Cuzco: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas, 1997.
- CASCAJO, José. “La Tutela Constitucional de los Derechos Sociales”. En: Cuadernos y Debates Nº 5. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1988.
- CASTILLO, Laureano. “Políticas públicas aplicadas a las comunidades campesinas: segundo informe 2010”. Lima: Grupo ALLPA – Asociación Servicios Educativos Rurales, 2011.

- CASTILLO, Luis. "Comentarios al Código Procesal Constitucional". Lima: Palestra, 2006.
- CARRIÓN, Enrique. "La política lingüística de la Colonia a la República: el derecho a la lengua en el Perú colonial". En: BORGUI, Marco (coordinador). Los Derechos Culturales. Lima: PUCP-Universidad de Friburgo, 1996.
- CASTRO, Karin. "Acceso a la información pública: apuntes sobre su desarrollo en el Perú a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional". Cuaderno de Trabajo N° 6. Lima: Departamento de Derecho Pontificia Universidad Católica del Perú, 2008.
- CASTRO, Karin. "El derecho fundamental a la protección de datos personales: aportes para su desarrollo en el Perú". En: Ius et Veritas Año 18, N° 37. Lima: Ius et Veritas, 2008.
- CERRÓN-PALOMINO, Rodolfo. "Castellano Andino. Aspectos sociolingüísticos, pedagógicos y gramaticales". Lima: Fondo Editorial PUCP, 2003.
- COHEN, Ernesto y Rolando FRANCO. "Gestión de Programas y Proyectos Sociales". En TOMASSINI, Luciano (editor). ¿Qué espera la sociedad del Gobierno? Santiago: Centro de Análisis de Políticas Públicas, 1994.
- COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN. "Hatun Willakuy: Versión abreviada del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación". Lima: Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2004.
- CONGRESO DE LA REPUBLICA DEL PERÚ. Diario de Debates del Congreso, compendio del 6 de septiembre del 2007. Lima: Congreso de la República del Perú, 2007.
- CÓRDOVA, Paula. "¿Cambio o muerte de las lenguas?: reflexiones sobre la diversidad lingüística, social y cultural del Perú". Lima: UPC, 2007.

- CORREA, Norma. “Interculturalidad y políticas públicas. Una agenda al 2016”. Lima: CIES, 2011.
- COTLER, Julio. “Clases, Estado y Nación en el Perú”. Lima: IEP, 1992.
- COTLER, Julio (editor). “Las desigualdades en el Perú: balances críticos”. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2011.
- CRESSWELL, John. “Teach yourself Esperanto”. En: Londres: English Universities Press, 1957.
- DE BELAUNDE, Javier. “La reforma del sistema de justicia. ¿En el camino correcto? Breve balance de la situación actual y de los retos pendientes”. Lima: Fundación Konrad Adenauer-Instituto Peruano de Economía Social de Mercado, 2006.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO. “Aportes para una política Nacional de Educación Intercultural Bilingüe a favor de los pueblos indígenas del Perú”. Lima: Defensoría del Pueblo, 2011.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO. “El acceso a la información pública, no a la cultura del secreto”. Lima: Defensoría del Pueblo, 2004.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO. “El Derecho a la Salud y a la Seguridad social. Supervisando establecimientos de salud”. Lima: Defensoría del Pueblo, 2005.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO. “El Derecho a la Salud y a la Seguridad social. Segunda supervisión nacional”. Lima: Defensoría del Pueblo, 2006.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO. “La salud de las comunidades nativas: un reto para el Estado”. Lima: Defensoría del Pueblo, 2008.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO. “Propuestas Básicas de la Defensoría del Pueblo para la Reforma de la Justicia en el Perú”. Lima: Defensoría del Pueblo, 2006.
- DEGREGORI, Carlos. “Desigualdades persistentes y construcción de un país pluricultural. Reflexiones a partir del trabajo de la CVR”. En: Biblioteca Virtual de la

Red Internacional de Estudios Interculturales (RIDEI).

www.pucp.edu.pe/ridei/biblioteca-virtual.

- DURAND, Julio. "Tratado del Derecho del Consumidor en el Perú". Lima: Facultad de Derecho Universidad San Martín de Porres, 2007.
- EGUIGUREN, Francisco. "La libertad de expresión e información y el derecho a la intimidad: su desarrollo actual y sus conflictos". Lima: Palestra, 2004.
- EGUIGUREN, Francisco. "Principio de igualdad y derecho a la no discriminación". En: Ius Et Veritas. Año 8. N° 15. Lima: Ius et Veritas, 1997.
- EGUIGUREN, Francisco y Karin CASTRO. "Ensayos sobre el Tribunal Constitucional y las libertades de expresión e información". Lima: IDL-PUCP-Jueces para la Democracia, 2004.
- ESCOBAR, Alberto. "Derecho, lengua y sociedad". En: Derecho. Revista del Departamento de Derecho de la Universidad Católica. N° 36. Lima: Departamento de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1982.
- ESCOBAR, Alberto. "Perú: ¿país bilingüe?". Lima: Moncloa-Campodónico, 1975.
- ESCOBAR, Freddy. "Protección al Consumidor: Nuevos Horizontes, Perspectivas y Desafíos. Una revisión al panorama actual" (entrevista). En: Revista Derecho & Sociedad, Año XXI, N° 34. Lima: Asociación Civil Derecho & Sociedad, 2010.
- ESPINOSA-SALDAÑA, Eloy (coordinador). "Derechos fundamentales y derecho procesal constitucional". Lima: Jurista, 2005.
- ESPINOSA-SALDAÑA, Eloy. "¿Es el hábeas data un mecanismo eficaz para la tutela del derecho de acceso a la información?". En: Proceso & Justicia N° 04. Lima: Proceso & Justicia, 2003.
- ESPINOSA-SALDAÑA, Eloy. "Jurisdicción constitucional, impartición de justicia y debido proceso". Lima: ARA, 2003.

- ESPINOSA-SALDAÑA, Eloy. “Hábeas Data: doctrina y jurisprudencia”. Trujillo: Normas Legales, 2005.
- FEATHER, John. “The information society: a study of continuity and change”. London: Library Association, 2000.
- FERNANDEZ, Carla. “Guía didáctica: manual de introducción a la programación de políticas públicas con enfoque en derechos humanos”. Lima: Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos – Perú EQUIDAD, 2010.
- GARCÍA, Domingo. “Comentarios al artículo 48° de la Constitución”. En: A.A.V.V. La Constitución Comentada. Lima: Gaceta Jurídica, 2005.
- GARRETÓN, Roberto. “La perspectiva de los derechos humanos en el diseño y ejecución de las políticas públicas”. En: COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS. Enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas. Lima: Comisión Andina de Juristas, 2004.
- GIDDENS, Anthony (editor). “En el límite: la vida en el capitalismo global”. Barcelona: Tusquets, 2001.
- GILBOA, Itzkak. “Rational Choice”. Cambridge, MA: MIT Press, 2010.
- GLEICK, James. “The information: a history, a theory, a flood”. New York: Phanteon Books, 2011.
- GOULEY, Clotilde. “Conflictos mineros, interculturalidad y políticas públicas: El Caso de Las Bambas, provincia de Cotabambas y Grau, departamento de Apurímac”. En: Economía y Sociedad N° 65 (octubre). Lima: CIOES, 2007
- GRAS, Menene (editor). “Fronteras: lengua, cultura e identidad”. Barcelona: Institut Català de Cooperació Iberoamericana, 2002.
- GUEVARA, Armando. “Diversidad y Complejidad Legal. Aproximaciones a la Antropología e Historia del Derecho”. Lima: Fondo Editorial PUCP, 2009.

- GUICHOT, Emilio. “Datos personales y administración pública”. Navarra: Thomson – Civitas, 2005.
- GUTMANN, Amy. “La identidad en democracia”. Buenos Aires: Katz, 2008.
- HEISE, María; TUBINO, Fidel y Wilfredo ARDITO. “Interculturalidad: Un Desafío”. Lima: Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica, 1994.
- HERNANDO, Eduardo. “Derechos culturales u obligaciones naturales”. En: *Ius et Veritas*, Año 11, Nº 22. Lima: *Ius et Veritas*, 2001.
- HUERTA, Luis. “Libertad de expresión y acceso a la información pública”. Lima: Comisión Andina de Juristas, 2002.
- INSTITUTO LINGÜÍSTICO DE VERANO. “Recordando 40 años, en celebración del cuadragésimo aniversario de la labor del Instituto Lingüístico de Verano en el Perú”. Lima: Grafica Pacific Press, 1987.
- JIMÉNEZ, Javier. “Derechos fundamentales. Concepto y garantías.” Madrid: Trotta, 1999.
- JUNYENT, Carmen. “La diversidad lingüística: didáctica y recorrido de las lenguas del mundo”. Barcelona: Octaedro, 1999.
- KLIEN, Susana. “Acceso a la información y reserva tributaria: delimitando algunos alcances del hábeas data”. En: *Ius et Veritas* Nº 17. Lima: *Ius et Veritas*, 1998.
- KONIG, Matthias. “La diversidad cultural y las políticas lingüísticas”. En: Biblioteca Virtual de la Red Internacional de Estudios Interculturales (RIDEI). www.pucp.edu.pe/ridei/biblioteca-virtual.
- KRASHEN, Stephen. “Second Language Acquisition and Second Language Learning”. Prentice Hall, 1982.
- KYMLICKA, Will. “Ciudadanía Multicultural”. Buenos Aires: Paidós, 1996.
- LAHERA, Eugenio. “Política y políticas públicas”. Santiago de Chile: CEPAL, 2004.

- LANDA, César. “Derecho procesal constitucional”. Cuaderno de Trabajo N° 20. Lima: Departamento Académico de Derecho Pontificia Universidad Católica del Perú, 2011.
- LANDA, César. “Derechos fundamentales y justicia constitucional”. México D.F.: Porrúa: 2011.
- LANDA, César. “Teoría de los derechos fundamentales”. En: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/6/ard/ard3.htm>.
- LANDA, César. “Teoría del Derecho Procesal Constitucional”. Lima: Palestra, 2003.
- LA ROSA, Javier. “Acceso a la justicia: elementos para incorporar un enfoque integral de política pública”. En: LA ROSA, Javier (coordinador). Acceso a la justicia en el mundo rural. Instituto de Defensa Legal. Lima: IDL, Área de Acceso a la Justicia, 2007.
- LASH, Scott. “Crítica de la información”. Buenos Aires. Amorrourtu, 2005.
- LAYME, Félix. “La lengua aymara: una visión diferente de concebir las cosa”. En: La Visión India: tierra, cultura, lengua y derechos humanos. Leiden: Musiro, 1989.
- LE ROY, Ives. “En torno al derecho de lenguas: Algunas observaciones sobre las experiencias francesa, soviética y suiza”. En: BORGUI, Marco (coordinador). Derechos Culturales. Lima: PUCP-Universidad de Friburgo, 1996.
- LESEM, Eliana; BULLARD, Alfredo, LAZO, Alda; Gutiérrez, Walter y Rómulo MORALES. “Mesa Redonda. Protección al Consumidor: ¿Por qué tener un Código?”. En. Revista Derecho & Sociedad N° 34, Año XXI. Lima: Asociación Civil Derecho & Sociedad, 2010.
- LÓPEZ, Luis. “Tengo una muñeca vestida de azul ¿Kuns uka siñurita parlpachaxa?”. En: Autoeducación, Revista de educación popular N° 10/11 (mayo-setiembre), 1984.
- LORENZO, Guillermo. “Comprender a Chomsky: introducción y comentarios a la filosofía chomskyana sobre el lenguaje y la mente”. Madrid: A. Machado Libros, 2001.
- LOVATÓN, David. “La justifica de paz en los andes: estudio regional”. Lima: IDL, 2005.

- LOVATÓN, David. “¿Cómo diseñar una política pública que identifique la demanda de acceso a la justicia?”. En: LA ROSA, Javier (coordinador). Acceso a la justicia en el mundo rural. Instituto de Defensa Legal. Lima: IDL, Área de Acceso a la Justicia, 2007.
- LUNA, Eduardo. “Acceso y protección de la información”. Lima: Gaceta Jurídica, 2003.
- LUQUE, Martín. “La información pública documental y regulación de la información secreta”. Lima: ARA, 2002
- MALPARTIDA, Víctor. “Proceso de Hábeas Data”. Lima: Grijley, 2008.
- MANRIQUE, Nelson. “La piel y la pluma: escritos sobre literatura, etnicidad y racismo”. Lima: SUR - Casa de Estudios del Socialismo, 1999.
- MATTELART, Armand. “Historia de la sociedad de la información”. Barcelona: Paidós, 2002.
- MEDELLÍN, Torres. “Las políticas de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad”. CEPAL: Santiago de Chile, 2004.
- MEJÍA, José. “La evaluación de la gestión y las políticas públicas”. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- MENY, Ives. “Las políticas públicas”. Barcelona: Ariel, 1992.
- MILIAN, Antoni. “Público y privado en la normalización lingüística”. Barcelona: Atelier, 2000.
- MORALES, Estela. “Derecho a la información, bien público y bien privado: acceso comunitario y acceso individual”. México: Universidad Nacional Autónoma de México – Centro Universitario de Investigaciones Bibliotecológicas: 2011.
- MORALES, Estela. “Diversidad cultural y acceso a la información”. México: Universidad Nacional Autónoma de México – Centro Universitario de Investigaciones Bibliotecológicas: 2008.

- MORÓN, Juan. “Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General”. Lima: Gaceta Jurídica, 2008.
- MUYSKEN, Pieter. “Encuentros y conflictos: bilingüismo y contacto de lenguas en el mundo andino”. Madrid: Iberoamericana – Frankfurt - Vervuert; 2005.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. “Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica: una guía sobre el Convenio 169 de la OIT” Ginebra: OIT, 2009.
- ORTIZ DE ZEVALLOS, Gabriel (editor). “Implementación de políticas públicas en el Perú”. Lima: Apoyo, 1995.
- OSSIO, Lorena. “Avances y retrocesos: rumbo a la complementariedad de la justicia comunitaria y la justicia estatal en Bolivia”. La Paz-Quito: Fundación Konrad Adenauer, 2007.
- PARSONS, Wayne. “Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas”. México D.F.: FLACSO, 2007.
- PAZ, Octavio. “Sombras de obras”. Barcelona: Seix Barral, 1983.
- PEÑA, Antonio. “Barreras de acceso a la justicia, y la justicia comunal como alternativa en el Perú”. Separata.
- PEÑA, Antonio. “Descentralización del sistema de justicia peruana: la alternativa de la justicia comunal”. En: Foro Jurídico N° 10. Lima: Asociación Civil Foro Académico, 2010.
- PEÑA, Antonio. “El derecho a la educación intercultural y bilingüe desde una perspectiva plurilegal”. En: Ius Inter Gentes N° 07. Lima: Asociación Ius Civil Ius Inter Gentes, 2010.
- PEÑARES, Hugo. “El reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y sus implicancias para el ordenamiento jurídico peruano”. Tesis para optar

- el grado de Licenciado en Derecho. Lima: Facultad de Derecho Pontificia Universidad Católica del Perú, 2011.
- PINILLOS, Paloma. “Criterios pedagógicos para la enseñanza de lenguas en el Perú en documentos jurídicos coloniales (1550-1598)”. Lima: PUCP - Tesis para optar la Licenciatura en Lingüística, 2011.
 - PIZZORUSSO, Alessandro. “Justicia, constitución y pluralismo”. Lima: PUCP-Palestra, 2005.
 - PIZZORUSSO, Alessandro. “Ordenación Legal del Plurilingüismo en los Estados Contemporáneos”. Barcelona: Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña. 1983.
 - PIERINI, Alicia, LORENCES, Valentín y María TORNABENE. “Hábeas Data”. Buenos Aires: Editorial Universidad, 1999.
 - QUIROZ, Rosalía. “El proceso a la información pública: evaluación de la organización y los contenidos de las páginas web de las entidades del Estado peruano”. En: Letras – Universidad Nacional Mayor de San Marcos N° 113, 2007.
 - REVENGA, Miguel. “El acceso a la información reservada por motivos de seguridad nacional en los Estados Unidos: un balance de la aplicación de la Freedom of Information Act”. En: Derecho PUC N° 51: Lima: PUCP – Departamento Académico de Derecho, 1997.
 - RICHARDS, Michael y Julia RICHARDS. “Diversidad Lingüística, Interculturalidad y Democracia”. En: Biblioteca Virtual de la Red Internacional de Estudios Interculturales (RIDEI). www.pucp.edu.pe/ridei/biblioteca-virtual.
 - RODRÍGUEZ, Miguel. “Congresista Hildebrandt, Congresista Hilaria”. En: Boletín e-forojuridico N° 12. Lima: Asociación Civil Foro Académico, 2007.

- ROJAS, Ibico y Domingo BRAVO. “Origen y expansión del quechua”. Lima: IMAGEN, 1989.
- RUBIO, Marcial. “Estudio de la Constitución Política de 1993”. T.I. Lima: PUCP, 1999. p. 218
- RUBIO, Marcial. “Estudio de la Constitución Política de 1993”. Tomo III. Lima: PUCP, 1999.
- RUBIO, Marcial; EGUIGUREN, Francisco y Enrique BERNALES. “Los derechos fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Análisis de los artículos 1, 2 y 3 de la Constitución”. Lima: Fondo Editorial PUCP, 2011.
- RUIZ, Carlos. “Manual para la elaboración de políticas públicas”. México: Universidad Iberoamericana, 2002.
- SAGÜÉS, Néstor. “El hábeas data en Argentina (orden nacional)”. En: Gaceta Jurídica N° 57. Lima: 1998.
- SARTORI, Giovanni. “Homo videns: la sociedad teledirigida”. México D.F.: Taurus, 2001.
- SILVA, Alonso. “Estado democrático de derecho e inclusión de la diferencia”. En: Biblioteca Virtual de la Red Internacional de Estudios Interculturales (RIDEI). www.pucp.edu.pe/ridei/biblioteca-virtual.
- SIMON, Herbert. “Naturaleza y límites de la razón humana”. México: Fondo de Cultura Económica, 1989.
- SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL. “Situación del acceso a la información, a la participación social y a la justicia ambiental en el Perú”. Lima: Iniciativa de Acceso Perú, 2005.
- SOJO, Carlos. “El fomento de los derechos sociales en las poblaciones más desfavorecidas en el contexto de sociedades pluriculturales”. En: BODEMER, Klaus

- (editor). Políticas públicas, inclusión social y ciudadanía. Caracas, Nueva Sociedad, 2003.
- SOUFFEZ, Marie-France. “Apuntes sobre las relaciones entre el pensamiento, la lengua y la cultura, en el caso andino”. En: *Anthropológica* N° 02. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1984.
 - STIGLITZ, Joseph. “On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life”. Oxford Amnesty Lecture. Disponible en: <http://derechoasaber.org/documentos/pdf0116.pdf>
 - SZEMI*NSKI, Jan. “Del idioma propio de los incas cuzqueños y de su pertenencias lingüística”. En: *Histórica*, Vol. 22. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1998.
 - TELLO, Janet (coordinadora). “Jurisprudencia sobre la protección del derecho a la salud en cuatro países andinos y en el Sistema Interamericano”. Lima: CLADEM, 2007.
 - TUSÓN, Jesús. “Patrimonio natural: elogio y defensa de la diversidad lingüística”. Barcelona: Ariel, 2009.
 - UNAMUNO, Virginia. “Lengua, escuela y diversidad sociocultural: hacia una educación lingüística crítica”. Barcelona: GRAÓ, 2003.
 - URRUTIA, Jaime. “Sociedad Rural en el Perú 2006”. En: LA ROSA, Javier (coordinador). *Acceso a la justicia en el mundo rural*. Instituto de Defensa Legal. Lima: IDL - Área de Acceso a la Justicia, 2007.
 - URTEAGA, Patricia. “Re-imaginando el derecho: visiones desde la antropología y otras ciencias sociales”. En: *Foro Jurídico* N° 4. Lima: Asociación Civil Foro Académico, 2005.
 - VELASCO, Francisco. “La información administrativa al público”. Madrid: Editorial Montecorvo, 1998.

- VIDAL-QUADRAS, Alejo. “Multilingüismo y política: el caso catalán”. En: Biblioteca Virtual de la Red Internacional de Estudios Interculturales (RIDEI). www.pucp.edu.pe/ridei/biblioteca-virtual
- VILLANUEVA, Rocío. “Derecho a la salud, perspectiva de género y multiculturalismo”. Lima: Palestra, 2009.
- WISE, Mary. “Bibliografía del Instituto Lingüístico de Verano en el Perú 1946 – 1999”. Lima: ILV, 2002.
- YRIGOYEN, Raquel. “Derechos de los pueblos indígenas en las decisiones de los asuntos que les afectan”. En: Punto Medio. Revista peruana de análisis, prevención y gestión de conflictos. Año 4, N° 4. Lima: Punto Medio, 2011.
- YRIGOYEN, Raquel. “Pautas de coordinación entre el derecho indígena y el derecho estatal”. Ciudad de Guatemala: Fundación Myrna Mack, 1999.
- ZAVALA, Virginia. “Avances y desafíos de la educación intercultural bilingüe en Bolivia, Ecuador y Perú: estudio de casos”. Lima: CARE; La Paz: IBIS, 2008.
- ZAVALA, Virginia. “Deconstruyendo la educación intercultural bilingüe: los aportes de la sociolingüística crítica”. En: Crónicas urbanas; análisis y perspectivas urbano regionales N° 14, 2009.
- ZEGARRA, Diego. “El ejercicio del derecho de acceso a la información pública en el Perú: marco jurídico administrativo”: En: Revista de Derecho Administrativo N° 08. Lima: Circulo de Derecho Administrativo, 2009.
- ZUÑIGA, Madeleine. “Demanda y necesidad de educación bilingüe”. Lima: Ministerio de Educación, 2000.

Referencias sitios web.-

- www.congreso.gob.pe
- www.tc.gob.pe
- historico.pj.gob.pe
- www.minedu.gob.pe
- www.minjus.gob.pe
- www.minsa.gob.pe
- www.minem.gob.pe
- www.minam.gob.pe
- www.mcultura.gob.pe
- www.cverdad.org.pe
- www.pucp.edu.pe/ridei/
- www.ethnologue.com
- <http://www.juridicas.unam.mx>

Normas legales.-

- Declaración Universal de Derechos Humanos
- Convención Americana sobre Derechos Humanos
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Constitución Política del Perú de 1979
- Constitución Política del Perú de 1993
- Ley 26842, Ley General de Salud
- Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General
- Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

- Ley 27818, Ley para la Educación Bilingüe Intercultural
- Ley 28237, Código Procesal Constitucional
- Ley 28571, Código de Protección y Defensa del Consumidor
- Ley 29733, Ley de Protección de Datos Personales
- Ley 29735, Ley que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú
- Ley 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)
- D.S. 001-2012.MC, Reglamento de la Ley 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)
- D.S. 072-2003-PCM, Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública
- D.S. N° 002-2009-MINAM, Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asunto Ambientales
- Resolución SBS N° 960-2003
- Resolución SBS-UIF N° 012-2003-UIF
- Resolución CONASEV N° 055-2003-EF-94.10
- R.M. N° 261-2003-PCM
- R.M. N° 417-2003-MEM-DM
- R.M. N° 280-2007-PCM
- R.M. N° 868-2003-MTC-01
- R.M. N° 0553-2003-AG
- R.D. 000700-2003-D-DEL
- R.D. N° 010-2003-AG-CONACS-DT

- R.D. N° 109-2004-DVMPEMPE-ATU
- R.D. 1218-85-ED
- R.D. 0680-2006-ED
- R.D. 0683-2006-ED
- R.D. 337-2007-ED
- R.D. 606-2008-ED
- R.D. 220-2008-ED
- R.D. 2552-2009-ED
- R.D. 2553-2009-ED
- R.D. 2551-2009-ED
- R.D. 2554-2009-ED
- R.D. 0820-2010-ED
- R.D. 0628-2010-ED
- R.D. 1493-2011-ED
- R.D. 0926-2011-ED
- Resolución Jefatural N° 004-2008-SIS
- Resolución Jefatural N° 323-2003-PRONAA-J
- Resolución N° 001-2003-PD-OSITRAN
- Resolución N° 091-2003-INDECOPI-DIR
- Resolución N° 416-2003-P-IPD
- Resolución N° 066-2003-02.00
- Resolución N° 1009-2003-ANR
- Resolución N° 012-2003-CD-FHH
- Resolución N° 474-2003-P-IPD
- Resolución N° 567-2003-INPE-P

- Resolución N° 449-2003-SUNARP-SN
- Resolución N° 025-2004-PATPAL-DE
- Resolución N° 020-2004-MTC-INICTEL-PE
- Resolución N° 003-2004-PD-CONIDA
- Resolución N° 591-2006-OS-CD

Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

- Expediente N° 0020-2005-PI/TC
- Expediente N° 0021-2005-PI/TC
- Expediente N° 0003-2010-PI/TC
- Expediente N° 1956-2004-AA/TC
- Expediente N° 3208-2004-AA/TC
- Expediente N° 753-2005-PHC/TC
- Expediente N° 2002-2006-PC/TC
- Expediente N° 1071-1998-PHD/TC
- Expediente N° 0950-2000-PHD/TC
- Expediente N° 1797-2002-PHD/TC
- Expediente N° 03278-2003-PHD/TC
- Expediente N° 02579-2003-PHD/TC
- Expediente N° 00644-2004-PHD/TC
- Expediente N° 00959-2004-PHD/TC
- Expediente N° 1614-2005-PHD/TC
- Expediente N° 02273-2005-PHC/TC
- Expediente N° 3619-2005-PHD/TC
- Expediente N° 01052-2006-PHD/TC

- Expediente N° 2176-2006-PHD/TC
- Expediente N° 315-2007-PHD/TC
- Expediente N° 390-2007-PHD/TC
- Expediente N° 04670-2007-PHD/TC
- Expediente N° 04739-2007-PHD/TC
- Expediente N° 06164-2007-PHD/TC
- Expediente N° 03803-2008-PHD/TC
- Expediente N° 04602-2008-PHD/TC
- Expediente N° 05777-2008-PHD/TC
- Expediente N° 06238-2008-PHD/TC
- Expediente N° 06759-2008-PHD/TC
- Expediente N° 02838-2009-PHD/TC
- Expediente N° 04012-2009-PHD/TC
- Expediente N° 05624-2009-PHD/TC
- Expediente N° 06070-2009-PHD/TC