



PERÚ

Ministerio de Cultura

ENFOQUE INTERCULTURAL para la gestión pública

Herramientas conceptuales

ENFOQUE INTERCULTURAL PARA LA GESTIÓN PÚBLICA: HERRAMIENTAS CONCEPTUALES

Diana Alvarez-Calderón Gallo
Ministra de Cultura

Patricia Balbuena Palacios
Viceministra (e) de Interculturalidad

Patricia Balbuena Palacios
Directora (e) de la Dirección General de Ciudadanía Intercultural

Sede Central: Av. Javier Prado Este N° 2465
San Borja, Lima 41 Perú
Central Telefónica: (51-1) 618 9393
<http://www.cultura.gob.pe/>

Impresión: XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
Primera edición: noviembre del 2013
Tiraje: XXXX ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2013-XXXXX

Impreso en el Perú

Contenido

Presentación	5
Introducción	5
1. Enfoque conceptual: ¿Qué es interculturalidad?	9
1.1. Cultura y diversidad cultural	9
1.2. El concepto de interculturalidad	11
1.3. Multiculturalismo, pluriculturalidad e interculturalidad	15
1.4. Ciudadanía, democracia e interculturalidad	18
2. Interculturalidad y políticas públicas	21
2.1. Gestión de lo público, gestión de lo intercultural	21
2.2. Experiencias de interculturalidad y políticas públicas en el escenario global	23
2.3. Ámbitos para una política pública intercultural en el Perú	27
2.3.1. La diversidad cultural peruana	27
2.3.2. Racismo y discriminación múltiple	36
2.3.3. Derechos humanos e interculturalidad	39
2.3.4. Ciudadanía y democracia en clave intercultural	41
2.3.5. Interculturalidad y el desafío del desarrollo	44

3. Avances de interculturalidad en sectores específicos	45
3.1. Interculturalidad en la normatividad peruana (mapa de la legislación existente)	46
Cuadro N° 1: Marco normativo vigente vinculado a la interculturalidad	47
3.2. Interculturalidad y políticas públicas en sectores sociales básicos	49
3.2.1. Educación	49
3.2.2. Salud	51
3.2.3. Programas sociales e inclusión social	53
3.2.4. Sectores productivos: agro y recursos naturales	55
3.2.5. Participación política	60
4. Hoja de ruta: estrategias para el diseño e implementación de políticas públicas interculturales	63
4.1. Integralidad: asumiendo la particularidad desde la universalidad (y viceversa)	63
4.2. Transversalidad: enfoque intercultural y gestión de la vida en común	64
4.3. Institucionalidad: construyendo ámbitos de ejercicio de plena ciudadanía	66
4.4. Reconocimiento: el reto de la igualdad en la diferencia	68
4.5. El desafío de la igualdad: vivir lo público, vivir lo intercultural	70
Bibliografía	72

Presentación

Este documento es una invitación a los lectores, especialmente a los funcionarios públicos de las distintas instancias del Estado peruano, para que realicen una seria reflexión acerca del significado y la importancia de la interculturalidad en la gestión pública, así como en la vida de nuestra sociedad.

El Viceministerio de Interculturalidad considera a los funcionarios públicos como actores estratégicos claves y aliados valiosos en la mejora de la calidad de atención pública a la ciudadanía. Por ello centramos nuestra intervención en su empoderamiento a través de una continua capacitación desde un enfoque intercultural. Este documento busca contribuir al aprendizaje de dichos funcionarios e influir en un posterior impacto en el diseño de políticas públicas con un enfoque intercultural. Nuestro objetivo es generar capacidades conceptuales y herramientas

viables para la gestión pública que reconozcan las distintas realidades y necesidades culturales de la población destinataria.

Buscamos además promover abordajes más amplios acerca de la interculturalidad, por lo que la abordamos desde un enfoque crítico y reflexivo, pues entendemos que las relaciones culturales se encuentran marcadas por la discriminación, lo que impide una efectiva inclusión social y retrasa la igualdad de oportunidades para los peruanos.

Por ello, este marco conceptual busca ir más allá de los enfoques que limitan el uso de la interculturalidad a las acciones dirigidas a las poblaciones indígenas, y lo amplía hacia uno más integral, que incluye las interrelaciones culturales en la sociedad peruana.

Introducción

En el mundo en proceso de globalización que habitamos, tanto la cultura como la diversidad cultural se han convertido en temas que suscitan amplio interés público y exceden largamente la preocupación de especialistas y académicos de las ciencias sociales y humanidades. La problemática cultural se encuentra en el centro de la discusión internacional sobre asuntos de amplia importancia, tales como las posibilidades de consolidación democrática a escala global, la reformulación del desarrollo a partir del objetivo de preservar la naturaleza o la búsqueda de igualdad universal en el acceso a derechos básicos, ciudadanía y oportunidades de futuro individual y colectivo.

En este contexto, la interculturalidad, ha pasado a ser un tema que convoca múltiples miradas y abordajes. Ya no se trata solamente de un campo de investigación y debate intelectual, sino que incluye

también la ejecución de políticas públicas y diversas formas de gestión dirigidas a la promoción cultural, así como a expandir la vigencia de derechos culturales, entendidos como parte de los derechos humanos fundamentales. La interculturalidad, actualmente, se circunscribe a un escenario sumamente complejo de debate y gestión, el cual entrecruza los aportes provenientes de al menos tres ámbitos: a) el diseño y ejecución de políticas públicas de gestión cultural, b) la investigación académica e intelectual y c) las acciones de grupos y movimientos sociales vinculados a demandas culturales.

El presente documento plantea abordar la problemática actual de la interculturalidad, a partir de la especificidad de la problemática cultural de la sociedad peruana de hoy, analizada en el contexto global. Mediante la identificación de un conjunto de aportes conceptuales y herramientas útiles para la

comprensión de la interculturalidad en nuestra sociedad, buscamos contribuir al diseño y ejecución de un enfoque intercultural para las políticas públicas. Se trata de una aproximación que busca alcanzar un mapa de cuestiones y enfoques, así como de instrumentos que pueden orientar el quehacer de funcionarios públicos, gestores culturales, responsables de toma de decisiones y otros actores vinculados al campo cultural.

Cabe destacar que el presente documento no consiste en un manual teórico, sino que se trata de una herramienta para la reflexión y acción desde un enfoque intercultural. Se ha diseñado una guía conceptual o de perspectiva, dirigida a facilitar la labor de diseño y gestión de políticas culturales en un país múltiple y complejo como es el Perú. Por esa razón, el documento opta por abordar la problemática de la interculturalidad mediante un lenguaje claro, aunque no por ello carente de profundidad.

El documento contiene cuatro secciones. Tras la introducción, un primer capítulo relacionado al enfoque conceptual de la interculturalidad en el mundo

global de hoy, a partir del análisis de los principales problemas teórico-conceptuales que se vinculan con la temática específica de la cultura y la diversidad cultural. Al finalizar su lectura, el lector podrá situar la problemática de la interculturalidad como tema gravitante en el mundo actual y valorar la necesidad de considerar seriamente los factores culturales de la vida social.

El segundo capítulo aborda el vínculo entre interculturalidad y políticas públicas, identificando los principales ámbitos críticos para la gestión de políticas interculturales en la sociedad peruana. Se trata de una sección que establece un puente conceptual entre la panorámica global y la situación específica de la sociedad peruana, a partir del reconocimiento de los problemas centrales en el plano nacional, vinculados a la tarea urgente de hacer efectivas políticas públicas interculturales.

El capítulo 3 plantea un mapa de avances y desafíos en relación a las políticas de interculturalidad en la sociedad peruana, considerando dos ámbitos fundamentales: el legislativo o normativo, y un

recuento de sectores o ámbitos de política pública en los cuales se registran esfuerzos dirigidos hacia una gestión intercultural. Esta sección no elabora un reconocimiento exhaustivo de todos los ámbitos de nuestra vida pública en los cuales urgen políticas interculturales. Se trata más bien de un primer mapeo que debe permitir a los funcionarios y otros actores interesados la propia identificación de temas, problemas y sectores críticos.

Finalmente, el cuarto capítulo traza una hoja de ruta de estrategias imprescindibles para la construcción de políticas públicas interculturales en el Perú. Ello a partir de cinco estrategias que resultan clave para avanzar en el camino de hacer de nuestras políticas públicas, formas de acción intercultural dirigidas hacia un futuro democrático para todos y todas.

Cabe culminar esta breve introducción haciendo explícito el objetivo de promover, mediante la difusión del presente documento, abordajes más amplios e imaginativos acerca de la interculturalidad, en tanto herramienta para el diseño y gestión de políticas públicas democráticas para todos y todas. En tal sentido, el presente documento busca ir más allá de enfoques que limitan el uso de la interculturalidad a las acciones dirigidas a las poblaciones indígenas. Una de las ideas-fuerza del presente documento, es justamente que en un país de extraordinaria diversidad cultural como es el Perú, resulta urgente orientar en términos interculturales el conjunto de las políticas públicas.

1. Enfoque conceptual: ¿Qué es interculturalidad?

Con el fin de poder definir el concepto de interculturalidad que necesitamos para comprender la riqueza y diversidad de nuestro país, es necesario que

hagamos una revisión de todos aquellos elementos que influyen en la construcción del mismo.

1.1. Cultura, identidad y diversidad cultural

La noción de cultura es una de las más difíciles de describir y analizar, debido a que se trata de una palabra con múltiples significados. Esto lo podemos apreciar al revisar cualquier diccionario.¹ Al mismo tiempo, ocurre que la idea de cultura se usa tanto en términos cotidianos como teóricos, de modo que la situación de polisemia que la envuelve es suma-

mente compleja y larga trayectoria conceptual.² A pesar de ello, cabe sintetizar sus contenidos, en un sentido más bien antropológico.

La cultura es aquello que nos constituye como sujetos sociales, dotados de individualidad pero, al mismo tiempo, pertenecientes a un grupo social que se reco-

¹ Por ejemplo, el Diccionario de la Lengua Española que publica la Real Academia Española, recoge varios significados de la palabra cultura: a) palabra del latín que significa "cultivo" o "crianza", b) conjunto de conocimientos, y c) conjunto de creencias y costumbres. (Véase: <http://www.rae.es/rae.html>).

² En un estudio clásico, los antropólogos Alfred Kroeber y Clyde Kluckhohn identificaron 164 definiciones de cultura (Kroeber y Kluckhohn 1963). Una aproximación exhaustiva sobre el significado antropológico de cultura en: Kuper (2001). También puede verse: Eagleton (2001) y Schröder y Breuninger (2005).

noce como tal. En términos antropológicos amplios, la cultura puede entenderse como el modo de organizar y comprender la vida en sociedad.

En tal sentido, la cultura consiste en una manera específica de existencia colectiva, vinculada a ins-

tituciones destinadas a regular los vínculos internos —es decir, entre los miembros del grupo— con otras personas o grupos y con el entorno. Por ello, la cultura comprende también una manera de dar significado a la existencia individual y colectiva, de modo que sustenta formas de vida y racionalidades específicas.

La cultura consiste en una manera específica de existencia colectiva, vinculada a instituciones destinadas a regular o "normar" los vínculos internos —es decir, entre los miembros del grupo— con otras personas o grupos y con el entorno natural o geográfico. Junto a ello, la cultura comprende también una manera de dar significado a la existencia individual y colectiva, de modo que sustenta formas de vida y racionalidades específicas.

De allí que puedan reconocerse y distinguirse culturas diferentes, así como distintas maneras de organizar y dar sentido a la existencia social. Uno de los componentes clave de la cultura consiste, por ello, en el **factor lingüístico**, pues la existencia de una lengua propia consiste muchas veces en el "marcador" más evidente de la pertenencia cultural —es decir, es una forma de trazar la etnicidad,³ junto

a otras características tales como la **organización social**, **las creencias religiosas**, **la reproducción económica**, **el funcionamiento del poder y la autoridad**, entre otras.

Puede establecerse entonces una diferencia fundamental entre cultura y etnicidad.

³ La noción de etnicidad es —al igual que la de cultura— objeto de un amplio debate. Véase: Stavenhagen (2001), Comaroff y Comaroff (2009) y el texto clásico de Barth (1976).

La **cultura** vendría a ser el modo más amplio de regulación y comprensión de la existencia en colectividad.

La **etnicidad** consiste en un sentido específico de pertenencia e identidad, que permite al mismo tiempo distinguir lo que se considera propio respecto a lo que es percibido como ajeno. La etnicidad consiste en una manera de trazar la propia identidad, así como los límites de pertenencia al grupo.

Llegados a este punto cabe resaltar que es mucho más preciso referirse a la existencia de culturas y no tanto a la cultura como una cualidad particular o esencial de una persona o de un grupo de personas. Más que una identidad primordial o esencialista, que deriva de supuestos atributos naturales, fisiológicos

o medioambientales, las culturas consisten en procesos dinámicos de reproducción y significación de la vida social. Como todo fenómeno social, entonces, los atributos culturales son realidades históricas en procesos de adecuación, readecuación y cambio a lo largo del tiempo.

1.2. El concepto de interculturalidad

La palabra interculturalidad se encuentra actualmente en el centro de un intenso debate en torno a las dinámicas de interacción cultural entre culturas diversas, así como a las posibilidades de conciliar igualdad y diversidad cultural. Esto no es mera casualidad, ni proviene solamente de los ámbitos académicos.

La preocupación internacional por la diversidad cultural y las dinámicas culturales, se acentúa en realidad a medida que se va haciendo evidente que la existencia de la diversidad cultural se conecta a situaciones de desigualdad en el acceso a derechos, recursos y posibilidades de vida. Muchas veces esto resulta evidente debido al surgimiento de conflictos

vinculados a factores culturales (comunidades étnicas, lingüísticas, grupos religiosos, entre otros), que a veces desencadenan situaciones de violencia, en

un contexto de intensa globalización.⁴ Al respecto planteamos las siguientes dos aproximaciones:



Una mirada histórica

Junto a la preocupación por los problemas vinculados a las dinámicas de tipo cultural, otro factor que hizo posible el surgimiento de la noción de interculturalidad ocurrió en el campo de las ciencias humanas y sociales aproximadamente desde la década de los 60. Se trata del denominado “**giro cultural**”. Es decir, de una transformación que condujo a diversas disciplinas de las ciencias sociales y humanidades a considerar que la cultura no era un simple reflejo de la realidad, sino que era uno de sus componentes constitutivos.

De esa forma, a partir de dicha década se deja atrás una larga perspectiva reduccionista de la

cultura y la realidad social, que ponía el acento en la preeminencia de los llamados factores “objetivos” o “materiales” (economía, geografía, biología, entre otros), los cuales pasan a ser considerados como integrantes de la complejidad social que incluye también a lo cultural; es decir, a lo que no tiene materialidad pero que influye enormemente en la vida social.⁵

El profundo giro cultural ocurrido en las ciencias sociales y humanas, así como la aparición de distintos conflictos y problemas de raíz cultural o étnica (por ejemplo las luchas por discriminación étnico-racial, por descolonización o por otras demandas cultura-

⁴ Sobre las dimensiones culturales de la globalización véase: Tomlinson (2001), Appadurai (2001), Hannerz (1998). Una aproximación al debate latinoamericano sobre cambios culturales y globalización en: Mato y Maldonado (2007), Pajuelo y Sandoval (2004). Un panorama de la situación global de la diversidad cultural y los nuevos conflictos culturales en: Arino (2005) y Appadurai (2007).

⁵ Sobre el giro lingüístico y cultural en las humanidades y ciencias sociales, como base del debate sobre modernidad/posmodernismo, véase Jameson (1999).

les ocurridas en distintos lados del mundo a partir de la década del 60), condujeron a considerar los factores culturales como vectores principales de la construcción de la igualdad política. Es así como surgen paradigmas o modelos (tales como el multiculturalismo y la pluriculturalidad) que intentan ofrecer fórmulas de gestión o regulación de la interacción entre personas y colectividades pertenecientes a culturas distintas.

En dicho contexto, a partir de la década del 70, se comienza a acuñar la noción de interculturalidad, en

relación a problemas concretos tales como el acceso a servicios educativos, servicios de salud, derechos políticos o la búsqueda de tolerancia religiosa y étnico-cultural.

El extenso debate intelectual latinoamericano acerca de la situación de los pueblos indígenas, así como de distintos grupos raciales en relación a formas de discriminación, explotación y desigualdad, conduce así a la búsqueda de paradigmas alternativos, capaces de dar cuenta de la especificidad de los problemas culturales en los países latinoamericanos.

La interculturalidad, en tanto paradigma que propone un modelo de interacción cultural, surge en gran medida en sociedades como las latinoamericanas, en las cuales resulta problemática la aplicación de nociones como las de multiculturalidad y pluriculturalidad.

Sobre el concepto de interculturalidad



Así, la categoría de interculturalidad describe un tipo de interacción dinámica entre culturas estrechamente vinculadas, pero diferenciadas al mismo tiempo. Implica también el anhelo de que la situación de diversidad cultural de personas y colectividades que comparten la pertenencia a una determinada comunidad política, sea una base para el logro de

acceso igualitario a derechos. La interculturalidad es entonces un enfoque que no refiere a la sola interacción de las culturas, sino a la posibilidad de su permanencia, así como la de sus miembros, en condiciones de igualdad política como parte de una sociedad más amplia.⁶

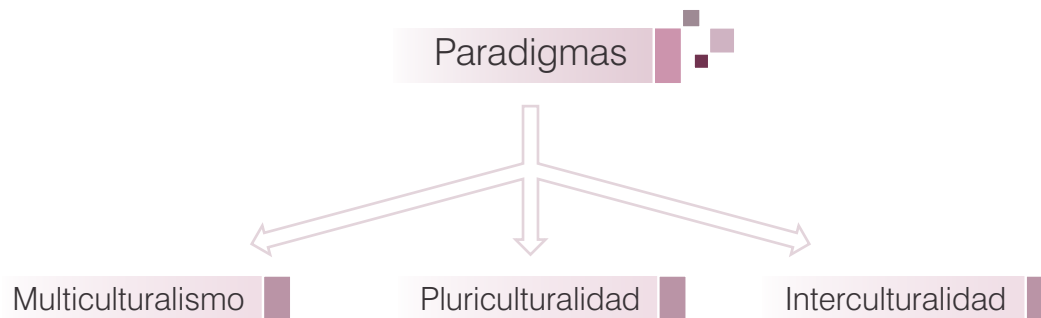
La interculturalidad es entonces un enfoque que no refiere a la sola interacción de las culturas, sino a la posibilidad de su permanencia, así como la de sus miembros, en condiciones de igualdad política como parte de una sociedad más amplia.

⁶ La literatura sobre interculturalidad es abundante. En Perú destacan entre otros textos: Heise, Tubino y Ardito (1994), Godenzzi (1996), Heise (2001), Fuller (2002), Luna (2004), Burga (2007), García (2008), Trapnell, Calderón y Flores (2008), Alfaro, Ansión y Tubino (2008), Tubino (2012), entre otros.

1.3. Multiculturalismo, pluriculturalidad e interculturalidad

Cabe ahora distinguir con claridad los tres paradigmas principales que a nivel internacional, durante las últimas décadas, han sustentado debates académicos tanto como políticas públicas destinadas

a promover el respeto y diálogo entre culturas diferentes, así como entre personas pertenecientes a las mismas.



Fuente: elaboración propia

El primer modelo es la denominada multiculturalidad o multiculturalismo. Se trata de un paradigma acuñado básicamente en el mundo anglosajón, por parte de teóricos interesados en asegurar —desde una perspectiva liberal—, la existencia de un mínimo básico de condiciones igualitarias en el funcionamiento de los derechos políticos y oportunidades de desarrollo social, para personas pertenecientes a

comunidades culturales, étnicas, lingüísticas, religiosas o raciales. El punto de partida de este modelo, es la consideración de que en el seno de una sociedad o comunidad política, existen distintos tipos de culturas o comunidades culturales, las cuales mantienen situaciones de distinción o separación, vinculadas también a distinciones y jerarquías sociales.

El punto de partida de este modelo, es la consideración de que en el seno de una sociedad o comunidad política, existen distintos tipos de culturas o comunidades culturales, las cuales mantienen situaciones de distinción o separación, vinculadas también a distinciones y jerarquías sociales.

Como este modelo enfatiza lo que distingue o separa a unas comunidades respecto a otras, pone el acento en las diferencias y en las distancias entre grupos y personas de culturas distintas. De allí que la fórmula central del multiculturalismo, consista en la necesidad de implementar mecanismos o medidas de “discriminación positiva”, destinadas a promover la igualdad de oportunidades para miembros de distintas comunidades culturales, en el acceso a derechos, recursos y servicios.⁷

El segundo modelo corresponde al pluriculturalismo o pluriculturalidad. Se trata de una variante de la

anterior, en el sentido de que no enfatiza las diferencias entre culturas distintas, sino más bien la pertenencia compartida a una comunidad política más amplia de referencia.

Así, el pluriculturalismo destaca que en muchas sociedades no existe una situación de uniformidad cultural, étnica o religiosa, sino que coexisten distintas culturas. La pluriculturalidad se refiere entonces a la simultaneidad de lazos y diferencias culturales, entre grupos pertenecientes a una comunidad política más amplia.

⁷ Sobre el multiculturalismo véase: Tylor (2009) y Gutiérrez (2006).

La idea central de este modelo es que las culturas no existen separadas —como enfatiza la multiculturalidad— sino que existen en una permanente intersección, que les permite entrar en contacto con las demás culturas, pero al mismo tiempo mantener sus especificidades.

Los modelos multicultural y pluricultural, de esa forma, responden con énfasis distintos a la preocupación de cómo organizar la convivencia entre miembros de distintas comunidades culturales, en sociedades en las cuales debe regir un patrón uniforme de ciudadanía y derechos políticos.

Consecuentemente, a fin de avanzar hacia la igualdad política de las diferencias culturales, son necesarias tanto medidas de tipo universal como aquellas de discriminación positiva, dirigidas sobre todo a minorías poblacionales o a comunidades culturales, étnicas o religiosas específicas.⁸

El paradigma de interculturalidad complejiza estos esquemas, al plantear que la multiplicidad cultural existente en las distintas sociedades del mundo, no

se no solo implica aspectos de multi o pluriculturalidad, sino que expresa situaciones mucho más complejas e históricamente divergentes, de relación entre diversidad cultural y situaciones de desigualdad, discriminación, explotación, violencia y racialización.

Desde este punto de vista, la búsqueda de igualdad entre culturas no consiste solamente en el hecho de dar por sentada la posibilidad de pertenencia de todas ellas a una sola comunidad política o a un único régimen de ciudadanía.

Pasa en primer término por comprender el carácter intersocietal de la propia diversidad cultural; es decir, que estamos hablando de situaciones en las cuales una sociedad específica, debido a su devenir histórico a lo largo del tiempo, puede albergar una

⁸ Sobre el debate pluriculturalismo/multiculturalismo puede verse: Sartori (2001), Jameson y Zizek (1998), Touraine (2005).

complejidad multisocietal, en la medida que, debido a factores como la colonización, acabó insertando a culturas en sociedades más amplias pero sin

disolverse plenamente en ellas, en términos socio-culturales.

1.4. Ciudadanía, democracia e interculturalidad

El enfoque intercultural tiene en el ámbito de los derechos políticos, y específicamente en la discusión sobre democracia y ciudadanía, uno de sus ámbitos más interesantes de debate y aplicación práctica a través de las políticas públicas. La razón de ello estriba en que todos los Estados del mundo, a pesar de sus diferentes trayectorias históricas, son en realidad Estados que integran bajo su soberanía política y territorial a distintos pueblos y culturas.

El ideal moderno que establece un vínculo directo entre Estado, cultura y territorio, no se cumplió en ninguno de los Estados existentes actualmente en el mundo. Ni siquiera en algunos países europeos —tales como Francia, Alemania o algunos países escandinavos— considerados paradigmáticos de este ideal que establece un vínculo de continuidad

entre unidad política estatal, unidad territorial y homogeneidad cultural. Las diferencias culturales en una región del mundo en la cual históricamente existieron múltiples culturas en un territorio relativamente pequeño, no pudieron ser borradas de manera plena por los procesos de unificación nacional.

Junto a procesos de migración, acentuados fuertemente en el actual contexto de globalización, se encuentra el hecho de las diferencias regionales y lingüísticas al interior de los países, de manera tal que no resulta posible sostener que en algún caso se haya podido construir el ideal de Estado nacional unicultural. Por el contrario, se aprecia que las fronteras políticas y territoriales de los actuales Estados, cobijan la existencia y la vinculación de múltiples culturas.

Un dato alcanzado por el equipo de especialistas que a solicitud de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) elaboró el Informe Nuestra Diversidad Creativa (1995), en torno a las relaciones entre cultura y desarrollo, resulta contundente al respecto: actualmente alrededor de 10 000 lenguas se encuentran distribuidas en aproximadamente 200 Estados de todo el mundo. De allí que la problemática del acceso a la igualdad política, a pesar de las diferencias culturales, se encuentre en el primer plano de la discusión internacional.

Distintos modelos que plantean formas de ampliar los derechos (y la propia noción) de la ciudadanía al plano de lo colectivo, han cuestionado frontalmente la vigencia del ideal liberal clásico de ciudadanía individual. El asunto incluye también la discusión en

De otro lado, ocurre que el modelo liberal clásico de ciudadanía, de acuerdo al cual los derechos políticos ciudadanos resultan atribuibles exclusivamente a los individuos y no a sus colectividades de origen, se encuentra en el centro de una fuerte discusión. La discrepancia al respecto consiste en que la ciudadanía, entendida en términos estrictamente individuales, resulta incapaz de abarcar la inextricable relación entre individualidad y sociabilidad; es decir, la relación indivisible entre los individuos, sus culturas y comunidades de referencia.

torno a los derechos humanos, entendiéndose que abarcan también a los derechos de grupo, de modo que se ha establecido actualmente la existencia de los denominados derechos culturales o grupales.

La discrepancia al respecto consiste en que la ciudadanía, entendida en términos estrictamente individuales, resulta incapaz de abarcar la inextricable relación entre individualidad y sociabilidad; es decir, la relación indivisible entre los individuos, sus culturas y comunidades de referencia.

Al mismo tiempo, se plantea la necesidad de complementar conceptualmente la noción de ciudadanía, de manera que logre abarcar la complejidad sociocultural y política que ella comprende: ciudadanía multicultural, ciudadanía diferenciada, ciudadanía colectiva, ciudadanía intercultural, que son algunas de las categorías que ilustran sobre este intenso debate.

La cuestión fundamental, al respecto, radica en preguntarse si aún cabe pensar que la democracia puede ser entendida en términos estrictamente clásicos, como expresión restringida a los derechos individuales. O si, por el contrario, cabe plantear modelos de construcción democrática que respondan a la situación de diversidad cultural constitutiva de los modernos Estados nacionales.

En ese sentido, se plantean nociones alternativas a la idea clásica de democracia política, tales como

la de democracia intercultural, democracia participativa, entre otras. Al mismo tiempo, distintos Estados han contemplado reformas administrativas y de diseño institucional, dirigidas a hacer corresponder de mejor manera la vida y la situación de diversidad cultural de su población, junto al funcionamiento de la estructura política estatal.

En el mundo actual, estos dilemas no constituyen asuntos solamente teóricos o de debate intelectual. Por el contrario, se trata de temas candentes de extraordinaria actualidad, que se encuentran en el centro de las posibilidades de construcción democrática a nivel internacional, así como de sistemas de gobierno capaces de asegurar el efectivo acceso a derechos políticos y oportunidades sociales a todas las personas, independientemente de sus orígenes sociales y culturales.⁹

⁹ Véase el texto de Kymlicka (1996), que abrió una fuerte discusión sobre estas cuestiones. En torno a la situación en los países de América Latina ver: Bello (2004).

2. Interculturalidad y políticas públicas

Después de haber desarrollado las principales características de la interculturalidad y la diferencia con otros conceptos directamente relacionados,

corresponde que hagamos un análisis de cómo es que la gestión de lo público asume la importancia de este enfoque y lo lleva a la práctica.

2.1. Gestión de lo público, gestión de lo intercultural

Convendría definir a las políticas públicas como las acciones dirigidas a gestionar los vínculos entre los Estados y sus ciudadanos. Se trata de ámbitos de gestión y negociación permanente de los alcances y condiciones de la ciudadanía en sus múltiples dimensiones políticas y sociales. Es decir, de la pertenencia de las personas a una comunidad política amplia, que implica el ejercicio de derechos y deberes comunes.

Los deberes y derechos ciudadanos, aquellos referidos a todas las personas por el hecho de compartir la misma condición humana, así como la pertenencia a una comunidad política regida estatalmente, constituyen el mecanismo por excelencia que instituye lo público, el espacio de todos. Por ello, las políticas públicas consisten en la gestión de las relaciones entre Estados y ciudadanos en el espacio político por excelencia: el ámbito de lo público, de lo común, de todos.

Por ello, las políticas públicas consisten en la gestión de las relaciones entre Estados y ciudadanos en el espacio político por excelencia: el ámbito de lo público, de lo común, de todos.

El gobierno de lo público, es entonces el gobierno de la condición de ciudadanos. De allí que las políticas públicas tienen una extraordinaria importancia, como mecanismo de gestión de la vida en común. Constituyen un medio para construir una forma democrática de vida política y de vínculo entre los Estados y las personas.

Las políticas públicas resultan fundamentales, además, para hacer del ámbito público un verdadero espacio de igualdad ciudadana, en el cual todos podemos confluir con nuestras semejanzas y diferencias socioculturales.

En el pasado, primó una noción estrecha de los alcances de la ciudadanía, entendida como privilegio de pocos en un Estado de rasgos monoculturales. Así, se estableció una correspondencia rígida entre

la condición de ciudadanía y algunos requisitos socioculturales para acceder a ella. En la práctica, solamente algunas personas podían acceder a la ciudadanía política.

Esto ocurrió, por ejemplo, al establecerse los regímenes republicanos que reemplazaron al Estado colonial en los actuales países latinoamericanos. Para poder acceder a ser ciudadanos, y entre otros deberes y derechos tener la posibilidad de ejercer el voto o ser candidatos a cargos públicos, se establecieron una serie de requisitos. Por ejemplo: ser varones, tener propiedades, ser reconocidos como vecinos o saber leer y escribir. Durante mucho tiempo, estos requisitos obstruyeron la ciudadanía política, que de esa manera fue restringida como derecho universal. Recién en el siglo XX las mujeres y los analfabetos logran acceder plenamente al voto.

2.2. Experiencias de interculturalidad y políticas públicas en el escenario global

En la actual etapa de globalización, el tema de la diversidad cultural ha sido asumido por distintos países que albergan en sus territorios a diferentes grupos étnicos o nacionales. Se han diseñado así políticas públicas orientadas a garantizar los

derechos de estas poblaciones, cuyos enfoques y lineamientos se inscriben en propuestas teórico-metodológicas que orientan una determinada forma de abordar la diversidad desde el Estado.

Una mirada a Canadá



Canadá es un país que, además de pueblos originarios incluye a la población de origen francés mayoritariamente asentada en la zona de Quebec. Para garantizar los derechos de estos ciudadanos y ciudadanas, el Estado adopta una propuesta multicultural que busca conciliar universalismo e individualismo, reconociendo que la identidad individual siempre se construye en referencia a una comunidad.

Sin embargo, por situaciones históricas particulares, no todos los individuos pueden ejercer libremente su

identidad cultural, debiendo desenvolverse dentro de una sociedad mayor que propugna otra cultura, considerándolos por ello como “grupos minoritarios”.

En el enfoque multicultural, la noción de minorías alude a grupos que han recibido un trato discriminatorio por parte de los miembros de la sociedad mayor, hallándose por ello en situación desventajosa. Las demandas autonómicas de las poblaciones originarias sumadas a las exigencias de mayor reconocimiento de la comunidad francófona de Quebec, llevó a que en 1971 el gobierno federal creara el

Programa de Multiculturalismo, que planteó una importante redefinición de la identidad nacional señalando que “el pluralismo cultural es la propia esencia de la sociedad canadiense”.

En 1982 a la nueva Constitución de Canadá se adjuntó la Carta de Derechos y Libertades. Entre otros puntos, la Carta permitió la enseñanza de las len-

guas no oficiales, llamadas patrimoniales (*heritage languages*), el funcionamiento de asociaciones étnicas y sentó las bases para una legislación más específica. Complementando estas medidas, en 1988 el gobierno promulgó la Ley de Multiculturalismo de Canadá para preservar y realzar el carácter multicultural del país.

Una mirada a Latinoamérica

En Latinoamérica, desde inicios de los 90, los Estados también adoptan medidas destinadas a garantizar los derechos de la población indígena. Esto incluye diseños institucionales, normas de participación y políticas sectoriales que, de acuerdo con las realidades de cada país, buscan adecuarse a un enfoque intercultural.

En Bolivia, las políticas públicas relacionadas con los pueblos indígenas y afrodescendientes se encuentran fuertemente influenciadas por el peso mayoritario de esta población, la trayectoria de

sus organizaciones en diversos ámbitos y su protagonismo en la vida política.

El gobierno del presidente Evo Morales es una muestra de la fuerza del movimiento indígena y el éxito político alcanzado. Por ello, antes que medidas de diferenciación positiva propias del enfoque multicultural, las políticas parten de reconocer la existencia de un Estado plurinacional, donde los diversos grupos étnicos adquieren el trato de nacionalidades con iguales derechos.

Para garantizar esta finalidad, se cuenta con el Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien”, compuesto por lineamientos y pilares “orientados a desmontar el modelo de desarrollo concebido desde el colonialismo y ejecutar la filosofía del Vivir Bien, propia de la cosmovisión indígena” (PND, 2009).

Un punto central de la propuesta se vincula con la preservación de tierras y territorios ancestrales de las comunidades, por lo que una política pública prioritaria ha sido el reconocimiento de tierras indígenas para Tierras Comunitarias de Origen (TCO).

En el mismo sentido, se promueve la Gestión Territorial Indígena y se reconoce derechos a las comunidades sobre el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales aunque la Constitución Política es clara en afirmar que “los recursos naturales son de dominio originario del Estado, el suelo, el subsuelo con todas sus riquezas naturales, así como los elementos y fuerzas físicas susceptibles de aprovechamiento”.

La Ley de Hidrocarburos del 2005, incorpora la consulta y la participación de los pueblos indígenas y originarios en los beneficios de la actividad, en concordancia con lo dispuesto en el Convenio 169. En materia sectorial, destacan temas de educación como el Proyecto de Participación y Aprendizaje para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (PIADPI-LIL/) que prioriza actividades de educación que van más allá del bilingüismo incluyendo el reforzamiento de la identidad con enfoque intercultural.

Una experiencia distinta en Latinoamérica es la de Colombia, donde a diferencia de Bolivia los pueblos indígenas y afrodescendientes no son mayoritarios, representando cerca del 4 y el 10% del total nacional respectivamente de acuerdo al censo de 2005.

Vale reconocer el rol importante desempeñado por el movimiento indígena para lograr mejores condiciones de participación política, particularmente de organizaciones como el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) y posteriormente la agrupación

Autoridades Indígenas de Colombia (AICO). Es a partir de la Constitución de 1991 que la nueva carta magna incluye a estos pueblos afirmando en su artículo 7 que “El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana”.

En torno a este mandato, se han emitido una serie de normas y políticas orientadas a garantizar los derechos de esta población, como por ejemplo el reconocimiento de un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas, lo cual implica la creación de dos escaños reservados para indígenas en el Parlamento colombiano.

A nivel local, la descentralización municipal llevada a cabo a partir de 1988 significó la elección directa de alcaldes, ampliando las posibilidades de elección y participación de los pueblos afrocolombianos e indígenas. Otro aspecto importante que resalta en las políticas indígenas tiene que ver con la territorialidad y el derecho al autogobierno en los resguardos indígenas, jurisdicciones locales donde los cabildos ejercen la autoridad.

Para una mejor planificación del desarrollo y convivencia de estos territorios los pueblos indígenas formulan los “planes de vida”, que además, contribuyen al fortalecimiento y la expansión de las capacidades de las comunidades.

Respecto al manejo de los recursos, la legislación contempla derechos de los resguardos en el uso y manejo de recursos naturales por parte de las comunidades y pueblos indígenas. La Ley 685 del año 2001 “reconoce las zonas mineras indígenas, en las cuales los pueblos indígenas tendrán derecho preferente para la explotación en su propio beneficio”.

Establece también el “mecanismo de consulta y participación de las comunidades indígenas y negras cuando en su territorio vayan a realizarse actividades de exploración y explotación de los recursos naturales renovables y no renovables”. Hay también avances importantes en el ámbito de la educación superior donde se ha reconocido Universidad Autónoma Indígena e Intercultural con sede en Popayan como un proyecto destinado a formar profesionales en distintos ámbitos.

2.3. Ámbitos para una política pública intercultural en el Perú

Con el fin de caracterizar la gestión de lo público en nuestro país, es necesario realizar una reflexión acer-

ca de la riqueza de nuestra diversidad y los rasgos que considera todo enfoque intercultural.

2.3.1. La diversidad cultural peruana

La diversidad cultural existente en el Perú, es producto de un largo proceso histórico que implicó la sucesión de grupos humanos a través del tiempo, así como complejos procesos de transformación sociocultural.

El poblamiento del actual territorio peruano, se vincula a procesos de cambio cultural intensos, que han hecho de la actual sociedad peruana un país caracterizado por una situación de multiplicidad cultural.

El Perú alberga distintas culturas, distintas lenguas y diversos grupos humanos. Sin embargo, cabe destacar al mismo tiempo que no se trata de una situación que podríamos describir en términos multiculturales, debido a que la diversidad cultural

peruana no se reduce a la presencia de algunas minorías poblacionales.

En efecto, la diversidad cultural propia de la sociedad peruana no refleja una situación de presencia más o menos distante o separada de culturas mayoritarias y minoritarias. Se caracteriza más bien por la coexistencia de múltiples culturas. Por esa razón, una perspectiva intercultural resulta más útil para comprender nuestra diversidad.

El conjunto de la población peruana exhibe una extraordinaria multiplicidad cultural, proveniente de un complejo y prolongado pasado histórico, así como de intensos cambios —sobre todo contemporáneos— vinculados a la construcción de una peruanidad sustentada efectivamente en la promesa de

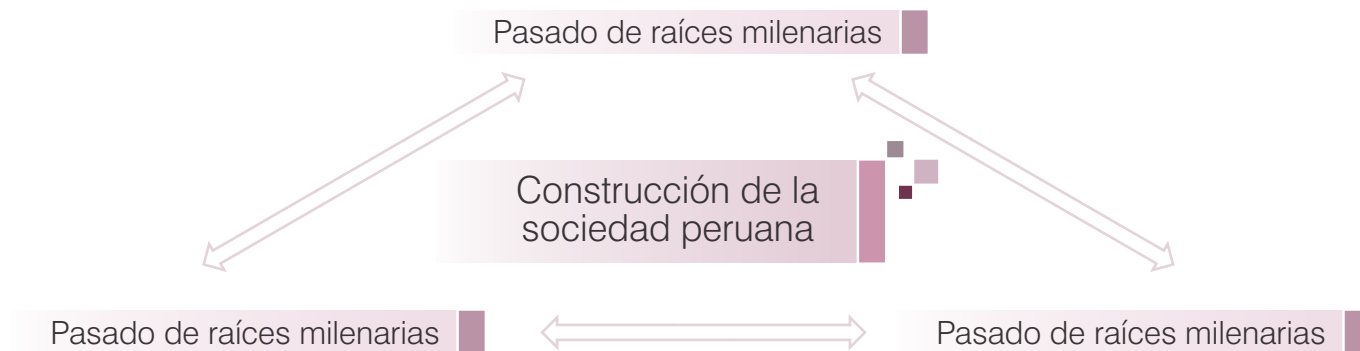
igualdad que sostiene el ideal de la ciudadanía. Se trata de una promesa de peruanidad que hasta la fecha podemos considerar inconclusa, en la medida

que todavía nos falta avanzar en el camino de construir una ciudadanía efectiva para todos los peruanos y peruanas.

El conjunto de la población peruana exhibe una extraordinaria multiplicidad cultural, proveniente de un complejo y prolongado pasado histórico, así como de intensos cambios —sobre todo contemporáneos— vinculados a la construcción de una peruanidad sustentada efectivamente en la promesa de igualdad que sostiene el ideal de la ciudadanía.

La sociedad peruana exhibe una trayectoria histórica que incluye un largo pasado de raíces milenarias, una experiencia colonial de tres siglos de dura-

ción y un proceso más reciente —iniciado desde el siglo XIX y que se prolonga hasta hoy— de construcción republicana.



Fuente: elaboración propia

Esta evolución histórica ha implicado que el poblamiento del actual territorio peruano haya ocurrido a la par de complejos procesos de intercambio, mezcla, conflicto y transformación cultural. Como resultado de ello, en términos socioculturales la sociedad peruana actual no exhibe solamente la presencia de distintas culturas, sino que también se caracteriza por un intenso proceso de intercambio cultural.

En el Perú, la actual diversidad cultural no es entonces el resultado de las distancias, la ausencia

de contacto e incluso la separación —territorial o poblacional— entre culturas distintas a lo largo del tiempo. Por el contrario, se trata de una diversidad producto de una intensa historia de vínculos e intercambios socioculturales. Una diversidad resultante de múltiples conflictos entre culturas diferentes, pero también de formas de acercamiento e interpenetración que fueron transformando sus características.

Por el contrario, se trata de una diversidad producto de una intensa historia de vínculos e intercambios socioculturales. Una diversidad resultante de múltiples conflictos entre culturas diferentes, pero también de formas de acercamiento e interpenetración que fueron transformando sus características.

Como muchas otras sociedades poscoloniales, el Perú alberga una importante población que puede ser considerada indígena o de raíces indígenas. En términos generales, se trata de la población descendiente de los pueblos prehispánicos originarios que habitaron el actual territorio peruano hasta el arribo

de los conquistadores españoles, a inicios del siglo XVI. Al momento de la conquista, el Estado inca había logrado unificar un extenso dominio, incluyendo a más de un centenar de grupos étnicos diferentes, razón por la cual el quechua, la lengua usada por los incas, se hallaba en plena expansión.

El mosaico lingüístico propio del territorio conquistado por los Incas, fue uno de los elementos de la diversidad sociocultural de estos grupos. Sin embargo, el quechua aún no había reemplazado a otras lenguas regionales. Fue sobre todo durante el período colonial que esta lengua se expandió aún más, debido a que fue usada por la administración colonial.

Así, el asentamiento del Estado colonial, así como la evangelización de la población indígena, ocurrieron simultáneamente a la expansión del quechua. A pesar de ello, no pudieron ser eliminadas lenguas como el aymara y otras de uso regional y local que son habladas hasta la actualidad por los pueblos indígenas.

Como se sabe, la colonización significó un violento cambio demográfico, cuyas consecuencias se reflejaron en la abrupta disminución de la población indígena, sobre todo a lo largo del primer siglo colonial. Junto a ello, significó también el arribo al actual territorio peruano de otros componentes poblacionales. Variados contingentes de españoles arribaron desde distintas regiones de la península. A

la par, llegaron otros grupos poblacionales cuya presencia tuvo bastante influencia. Fue el caso de la actual población afroperuana, proveniente de múltiples pueblos africanos sometidos al sistema de comercio ultramarino de esclavos hacia América. También fue el caso de los moriscos y otros grupos, que si bien no tuvieron la misma dimensión demográfica, aportaron un componente importante a la cultura que se fue conformando en estas tierras.

Los tres siglos de dominación hispánica constituyeron, en términos culturales, un período de intensos intercambios, mestizajes, conflictos y redefiniciones. Ya durante el primer siglo colonial se conformó un horizonte cultural y artístico conocido como barroco, el cual tuvo manifestaciones en distintos aspectos de la vida colonial (tales como la culinaria, pintura, escultura, habla popular, literatura, música, entre otras manifestaciones).

A pesar de las rígidas normas impuestas por la administración colonial para mantener las jerarquías, así como las distancias entre las llamadas “repúblicas” de españoles e indios, los tres siglos coloniales fueron un tiempo de enormes cambios culturales,

tanto entre los colonizados como entre los colonizadores y sus descendientes americanos (denominados criollos).

La rigidez del orden estamental impuesto por la corona, no impidió que en el plano cultural se generen múltiples mestizajes, en torno a los cuales se reconfiguraron las culturas de origen, tanto indígenas como occidentales y africanas. Sin embargo, cabe mencionar enfáticamente que las transformaciones culturales desencadenadas por la colonización no consistieron en un proceso de intercambios recíprocos entre las distintas identi-

dades y culturas presentes. Más bien, se trató de un proceso sumamente complejo de influencias mutuas, conflictividad y cambio entre culturas, pero bajo la sombra de la relación colonial; es decir, como parte del proceso de dominación cultural que implicaba la vigencia del orden colonial. La riqueza y originalidad de las expresiones culturales surgidas durante los tres siglos coloniales, no fueron el resultado del simple intercambio e interacción entre culturas diferentes, sino que también fueron expresión de la conflictividad, la resistencia y la dominación cultural impuesta por el hecho colonial.

La riqueza y originalidad de las expresiones culturales surgidas durante los tres siglos coloniales, no fueron el resultado del simple intercambio e interacción entre culturas diferentes, sino que también fueron expresión de la conflictividad, la resistencia y la dominación cultural impuesta por el hecho colonial.

El período republicano que sucedió a los tiempos de la colonia, significó también un dinámico flujo de grupos sociales y culturales, que complejizaron y enriquecieron aún más la diversidad cultural de la sociedad peruana. Así, durante los siglos XIX y XX arribaron nuevos contingentes europeos (españoles, italianos, ingleses, alemanes, entre otros), así como una numerosa población china que durante la segunda mitad de esa última centuria constituyó uno de los flujos migratorios más numerosos arribados al Perú.

En su proceso de inserción a la sociedad peruana, los migrantes de origen chino enfrentaron durísimas condiciones, pues se vieron sometidos a situaciones de esclavitud a fin de trabajar en la producción de guano de islas, en las haciendas agrícolas o bien en otras actividades urbanas. La migración china implicó una transformación cultural que impregnó fuertemente a la sociedad, hecho visible hasta el presente en aspectos como la culinaria (la difusión del arroz y la comida conocida en Perú como “chifa”).

Destacan también los migrantes llegados de países de otros continentes (israelíes, libaneses, entre otros), pero la experiencia de la migración japonesa, sobre todo en la primera mitad del siglo XX, es sin duda —por su peso demográfico y su influencia en la sociedad y cultura peruanas— la que puede destacarse en este apretado recuento.

Durante las últimas décadas, al amparo de los intensos cambios en los medios de transporte y movilización, así como por la expansión de la globalización, el Perú ha hecho parte plena de los fenómenos de migración transnacional reciente. De un lado, una enorme cantidad de peruanos migró fuera del país, en busca de mejores oportunidades y condiciones de vida.

Actualmente, las colonias de peruanos en el extranjero suman un contingente significativo, asentado sobre todo en los Estados Unidos, así como en algunos países de Europa (sobre todo España, Italia, entre otros), de Asia (principalmente Japón) y América (Venezuela, Argentina, Chile y Bolivia).

De otro lado, aparte de la movilidad vinculada al turismo, también se registran nuevos flujos de migra-

ción integrada sobre todo por personas interesadas en oportunidades laborales y comerciales en el país.

Una mirada histórica a las migraciones internas



Otro fenómeno demográfico que ha influido fuertemente sobre la diversidad cultural peruana, corresponde a las **migraciones internas**; es decir, aquellas ocurridas al interior de la sociedad y el territorio.

Las migraciones más significativas de este tipo ocurrieron sin duda en el siglo XX. A partir de las primeras décadas de ese periodo, ocurrió la movilización de población provinciana a Lima, primero por parte de sectores acomodados que se trasladaron a la capital en busca de opciones educativas, laborales, entre otras. Posteriormente, no solo los sectores más acomodados de los pueblos y comunidades rurales migraron, sino también los más pobres. Así, las migraciones se fueron incrementando, al punto de convertirse desde la década de 1940 en un fenómeno extendido a todos los sectores rurales.

Asimismo, el destino del movimiento migratorio no fue solamente Lima sino que también incluyó otras ciudades, y muchas veces consistió en una migración por etapas, de que manera que el arribo a Lima se conseguía al cabo de años, después de haber pasado previamente por otras localidades.

Como resultado de las migraciones internas, en pocas décadas —entre los años 1940 y 1970—, el Perú dejó de ser un país predominantemente rural y pasó a convertirse para siempre en predominantemente urbano. La magnitud de este cambio puede apreciarse si consideramos que en ese tiempo tan corto prácticamente se invirtió la diferencia entre lo rural y urbano. Si en la década de 1940 aproximadamente el 70% del total de peruanos vivía en el campo, en la de 1970 el 70% habitaba en ciudades, en tanto que el restante 30% era población rural.

Asimismo, Lima se convirtió en la ciudad peruana más poblada, hecho que implicó la acentuación de un fuerte centralismo espacial, demográfico y económico concentrado en la costa, alrededor de esta ciudad capital. Ello se refleja actualmente en el hecho de que en Lima reside aproximadamente un 30% del total de la población del país.

Toda esta transformación demográfica relativamente reciente, ha implicado intensos procesos de cambio cultural. Uno de los más significativos, desencadenado sobre todo en la segunda mitad del siglo XX, fue denominado como “cholificación”: el proceso de modernización sociocultural de una extensa población, básicamente campesina y de reciente migración, ocurrida al amparo del proceso de urbanización que transformó la sociedad peruana.

Dicha modernización implicó la transición de millones de peruanos de la condición de “indios” a la de “cholos”. En ello estaba implicada no solo una transformación étnico-cultural, sino también de estatus, en la medida que dejar de ser indio significó una modalidad de ascenso social, así como de

evasión de la fuerte discriminación imperante en contra de lo indígena.

Después del intenso proceso migratorio interno ocurrido en el siglo XX, la distribución espacial de la población nacional muestra una clara diferenciación entre Lima y el resto urbano y rural del país. El primer escalón corresponde a la presencia de casi nueve millones de habitantes en la metrópolis capital, lo cual estructura no solamente la distribución demográfica, sino también el funcionamiento económico del país. En tanto concentra buena parte de la actividad económica, representa un mercado enorme de consumidores y es la sede de todos los poderes del Estado.

Producto de las migraciones, se expandieron además capitales departamentales como Arequipa, la segunda ciudad del país, que junto a otras denominadas “ciudades intermedias” (Piura, Chiclayo, Cusco, Huancayo, Trujillo, Puno, entre otras), constituyen un segundo escalón del poblamiento del territorio nacional. Un tercer grado corresponde a ciudades más pequeñas, la gran mayoría de ellas

capitales de provincia y distrito, distribuidas en todo el territorio peruano. Finalmente, el escalón correspondiente a la población rural, corresponde a pequeñas localidades, entre las destacan las más de 7 000 comunidades campesinas y nativas desperdigadas en el territorio.

Esta distribución espacial de la población peruana, no solo fue resultado de las migraciones del campo a la ciudad, que tuvieron a Lima y otras ciudades como destino principal en búsqueda de progreso y oportunidades. En las décadas de 1980 y 1990, debido al conflicto armado interno, se produjeron oleadas de desplazamiento compulsivo, protagonizado por la población de las zonas asoladas por la violencia. Más de medio millón de desplazados abandonaron sus localidades de origen, pasando a trasladarse a otras localidades en busca de seguridad. En regiones como Ayacucho, Apurímac, Junín o Huancavelica, esto implicó no solo el incremento poblacional de las capitales departamentales, sino también de otras ciudades capitales de nivel provincial y distrital.

Desde la década de 1980, el desplazamiento interno, junto al surgimiento de dinámicas económicas que han ido definiendo nuevas rutas comerciales y productivas, han generado también el intenso poblamiento del eje andino-amazónico. De hecho, buena parte del dinamismo poblacional ocurrido en el país en las últimas dos décadas, se refleja en la consolidación de ciudades intermedias amazónicas, tales como Satipo, Pucallpa, Tarapoto, Tingo María, Puerto Maldonado, Huánuco, entre otras. Asimismo, a lo largo de distintos valles, tales como el del Huallaga, o el Apurímac-Ene-Mantaro (VRAEM), se han establecido dinámicos flujos poblacionales y económicos, en relación al funcionamiento de una economía que mezcla lo legal e ilegal (narcotráfico), configurando así nuevas dinámicas espaciales.

De allí que la situación del Perú, en términos de su diversidad cultural, corresponda sobre todo a una interculturalidad sumamente compleja y variable, más que a una realidad multicultural que presentaría—tal como ocurre en otras sociedades—bolsones de población minoritaria relativamente separada y

fácilmente identificable en términos socioculturales (por indicadores como el uso de una lengua). En el Perú, lo que se aprecia más bien es que la pluriculturalidad propia del país, consiste en una vinculación entre poblaciones y culturas distintas, ocurrida en el conjunto del territorio nacional a lo largo del tiempo.

Este magma de culturas, lenguas y poblaciones que exhibe la sociedad peruana, requiere entonces de políticas interculturales dirigidas a propiciar el diálogo y el intercambio democrático en condiciones de igualdad y mutuo enriquecimiento.

En el Perú, lo que se aprecia más bien es que la pluriculturalidad propia del país, consiste en una intensa vinculación entre poblaciones y culturas distintas, ocurrida en el conjunto del territorio nacional a lo largo del tiempo.

2.3.2. Racismo y discriminación múltiple

En una sociedad como la peruana, que incluye a distintos segmentos poblacionales y culturales, el racismo es uno de los principales problemas que hasta la actualidad impide alcanzar una situación de efectiva igualdad ciudadana y humana, entre todos los peruanos.

La discriminación racial ha sido, a lo largo de siglos, el componente principal de un sistema de discriminación y dominación cultural de carácter colonial aún después de la desaparición del régimen político de la colonia. En tal sentido, las diferencias de raza y color, mezcladas con otros atributos socioculturales

—condición lingüística, origen geográfico, estatus social, nivel educativo, entre otros— han sustentado una estructura fuertemente jerarquizada de discriminación múltiple, asentada sobre distinciones raciales.

En tanto atribuye orígenes “naturales”, “físicos” o “raciales” a características y diferencias de tipo sociocultural, el racismo consiste en una naturalización racializada de las distinciones y desigualdades sociales; de manera que permite atribuir orígenes raciales a situaciones que provienen más bien del proceso histórico, socioeconómico y político propio de una determinada sociedad. Así, sectores como la población indígena descendiente de los pueblos prehispánicos, así como la población afrodescendiente, han sido desde tiempos coloniales objeto de una fuerte discriminación racial.

El racismo muestra claramente el “otro lado” del intenso proceso de intercambio y movilidad poblacional que fue modelando la diversidad cultural peruana a lo largo del tiempo. Revela que junto a los procesos de cambio cultural desatados por el contacto y mezcla de culturas, subsistió un fuerte

sistema de dominación cultural tradicional, asentado sobre distinciones coloniales, tales como la de tipo racial.

Dicha dominación social y cultural, se reprodujo a lo largo del tiempo, de la mano con una fuerte estigmatización semántica. Así, la palabra “indio” por ejemplo, pasó a convertirse en sinónimo no solo de un tipo de rasgos físicos, sino sobre todo de una condición caracterizada por la pobreza, la falta de educación y la servidumbre.

Las diferenciaciones de poder entre indios y no indios, acabaron mezcladas así con otras distinciones socioculturales, y atribuidas a un supuesto origen racial, más que a un orden de dominación social. La discriminación múltiple fuertemente arraigada en la sociedad peruana, funcionó así como el principal mecanismo de diferenciación social. Y en sentido contrario, ocurrió que el hecho de dejar de ser indio, o más bien el dejar de ser considerado como tal, implicó automáticamente una forma de ascenso social, pero también un avance hacia la igualdad ciudadana.

De allí que hasta la actualidad, en el Perú, a diferencia de otros países que también cuentan con una significativa población indígena, el uso de las palabras “indio” e “indígena” es muy poco reivindicado. La mayoría de la población culturalmente indígena, ha optado más bien por buscar evadir dicha condición, como una manera de dejar atrás todos los estigmas asociados al hecho de ser considerado “indio”, tales como el ser considerado pobre, ignorante, atrasado, carente de poder, entre otros rasgos.

La migración fue, en ese sentido, uno de los principales procesos de “fuga” o búsqueda de superación de la condición de ruralidad e indianidad, en la medida que la movilidad espacial implicó también una variación sociocultural, así como una forma de ascenso social automático.

Durante las últimas décadas de intensos cambios culturales asociados a la transformación del conjunto de la sociedad peruana, si bien el racismo ha ido perdiendo legitimidad, aún se encuentra presente en

la sociedad peruana. En todo caso, el lugar del racismo y las distinciones raciales, es justamente objeto de un debate que ha sido planteado por estudiosos y académicos, entre los cuales no existe consenso en torno al peso que tienen las distinciones raciales en el funcionamiento actual de la sociedad peruana.

Algunos de ellos plantean que el racismo se encuentra de retirada, en una sociedad fuertemente modernizada en la cual cada vez más la vieja hechura racista colonial ha ido perdiendo peso, al punto de acabar descolocada frente a procesos más amplios de reconocimiento e igualdad. En cambio, otros analistas sostienen que las distinciones raciales, más allá de las apariencias vinculadas a factores como el consumo, siguen siendo un factor clave en el funcionamiento de la sociedad peruana, la cual exhibe todavía una fuerte estructura de dominación social racializada.¹⁰

Al margen de esta interesante discusión planteada en el país en torno al peso del racismo, cabe señalar

¹⁰ Sobre el debate en torno al racismo en la sociedad peruana actual véase Bruce (2007). Este debate incluye los trabajos de intelectuales peruanos como Jorge Bruce, Martín Tanaka, Gonzalo Portocarrero, Guillermo Nugent, entre otros.

que las distinciones de raza y color siguen sustentado en Perú un fuerte discurso de diferenciación y legitimación de las desigualdades sociales. Si bien el racismo ya no constituye un sentido común fuertemente internalizado entre los peruanos, al tiempo que el apelar al color o raza como factor explicativo de las diferencias ha ido perdiendo lugar y deja de ser visto como algo correcto, siguen funcionando estereotipos fuertemente racializados.

En tal sentido, resultan urgentes medidas de política intercultural que coadyuven simultáneamente a erradicar el racismo, así como generar las condiciones de intercambio y diálogo intercultural efectivo en la sociedad peruana.

2.3.3. Derechos humanos e interculturalidad

La búsqueda de la erradicación del racismo, como parte de la construcción de un sentido común intercultural respetuoso de las diferencias culturales, y efectivo al mismo tiempo en lo que se refiere a lograr la igualdad de todas las personas, constituye parte de una agenda más amplia de avance en el reconocimiento de los derechos humanos.

La agenda de interculturalidad, entendida entonces como un auténtico diálogo e intercambio entre culturas distintas, en condiciones de igualdad en el ámbito político público, se conecta con un horizonte

de reconocimiento y concreción en tanto políticas públicas de los derechos culturales.

A estas alturas de los avances de la discusión y legislación internacional, existe un amplio abanico de normas internacionales que establecen la obligatoriedad para los Estados del reconocimiento y protección de los derechos culturales de sus ciudadanos.

Entendidos como derechos inmanentes a la condición humana de todas las personas, es decir como derechos humanos vigentes tanto a nivel colectivo

como en términos individuales, los derechos culturales cubren un amplio abanico de expresiones, entre ellos la identidad cultural, las lenguas, la diversidad religiosa, el patrimonio cultural material e inmaterial, los conocimientos, las tradiciones, los derechos de poblaciones indígenas, entre otros.

El presente documento no es el lugar para realizar un exhaustivo recuento de la abundante normatividad vigente en la actualidad en torno a los derechos culturales; pero cabe mencionar que distintos instrumentos normativos internacionales contemplan la necesidad de que la diversidad cultural sea preservada y alentada, tanto a nivel de los respectivos Estados como a nivel internacional.

Las Naciones Unidas, organismo que alberga el funcionamiento de instancias como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, han establecido claramente en distintos instrumentos normativos, que la diversidad cultural es un patrimonio de la humanidad y en tal sentido cabe ejecutar acciones dirigidas a la protección de la variedad lingüística, étnico-cultural, religiosa, y de las identidades.

Instrumentos tales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en vigor desde 1976, así como distintas normas y declaraciones de la UNESCO en torno a los derechos culturales, han definido a los mismos como un campo específico contemplado dentro del abanico de los derechos humanos.

En este marco, poblaciones minoritarias o grupos étnicos, culturales y raciales que ven afectados sus derechos básicos, son objeto de iniciativas dirigidas a preservar su identidad cultural. Un sector poblacional especialmente sensible en este sentido, corresponde a las poblaciones indígenas, en torno a cuyos derechos se ha aprobado recientemente la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007).

Igualmente, en lo que respecta al racismo, existe una serie de instrumentos que abogan por la erradicación de toda forma de discriminación de este tipo, en tanto atenta contra los derechos humanos básicos de individuos y colectividades víctimas de este tipo de segregación o discriminación.

2.3.4. Ciudadanía y democracia en perspectiva intercultural

Otro ámbito clave en lo que respecta a la interculturalidad, tiene que ver con las relaciones entre diversidad cultural, ciudadanía y democracia.

Al respecto, dos asuntos de alcance amplio merecen ser atendidos de manera concreta, tanto en los respectivos países como a nivel internacional.

El primero corresponde al dilema entre lo particular y universal planteado en el acceso a derechos políticos. El segundo corresponde a la existencia de un escenario internacional en el cual contemplamos todos los días cómo problemas de orden cultural, se hallan estrechamente vinculados a dinámicas de conflictividad social y política.

Situaciones de guerra, violencia y conflictividad abierta vinculados a demandas y conflictos culturales, vienen ocurriendo en distintos lugares del mundo en el contexto actual de globalización. Expresan

justamente que aún nos encontramos lejos de construir un escenario de paz a nivel internacional, sustentado en la efectiva igualdad política bajo regímenes democráticos, así como en la vigencia plena de los derechos humanos básicos.

El logro de igualdad política con relación a la existencia de diferencias culturales, religiosas, étnicas o de identidad en general en las distintas sociedades, sigue siendo un anhelo a alcanzar más que una realidad tangible en el escenario actual. Dicha problemática es objeto por ello de un intenso debate en torno a los contenidos de la ciudadanía y la democracia, en relación a la situación de diversidad cultural que albergan todos los Estados a nivel mundial. La discusión en torno a los alcances y posibilidades de distintas perspectivas y paradigmas, tales como la multiculturalidad, el pluriculturalismo y la interculturalidad, hace parte plena de este debate.

El logro de igualdad política en relación a la existencia de diferencias culturales, religiosas, étnicas o de identidad en general en las distintas sociedades, sigue siendo un anhelo a alcanzar más que una realidad tangible en el escenario actual.

Como ya ha sido mencionado, paradigmas como el multiculturalismo y la pluriculturalidad han sustentado el diseño de políticas de discriminación positiva como mecanismo para el logro de igualdad de derechos políticos. Se trata de políticas públicas dirigidas a la promoción de derechos de sectores específicos (básicamente minorías constituidas por grupos culturales, étnicos, raciales o religiosos), que por diversas razones no se encuentran en condiciones de igualdad con el resto de la sociedad en términos de acceso a derechos políticos básicos.

De otro lado, sin dejar de lado la necesidad de establecer medidas de discriminación positiva o acción afirmativa para algunos sectores o grupos minoritarios, la perspectiva intercultural insiste en mayor medida que las anteriores, en que el logro de la efectiva igualdad en regímenes de representación ciudadana democrática no es un asunto restringido a

las minorías, sino que se requieren de políticas interculturales para el conjunto de la sociedad.

Más aún cuando, como en el caso de sociedades como las latinoamericanas, los problemas relacionados a la diversidad cultural no se restringen a un tema de minorías, o de discriminación racial en sentido estricto, sino que expresan la complejidad de los procesos de cambio cultural ocurridos a lo largo de su historia. Tal como hemos constatado al efectuar una apretada síntesis de la conformación histórica de la diversidad cultural en la sociedad peruana, se trata de una situación que no podría abarcarse plenamente solo a través del uso de perspectivas multiculturales o interculturales.

La peculiaridad del proceso histórico peruano, más que definir una situación de diversidad cultural en la cual se puede reconocer una situación de inequidad

en el acceso a derechos políticos y sociales entre minorías y mayorías culturales, presenta un panorama mucho más complejo y dinámico de relaciones entre culturas y grupos poblacionales diferentes a lo largo del tiempo.

Esto no quiere decir que no existan minorías de tipo étnico-cultural o racial en la sociedad peruana.¹¹ Tampoco significa que los derechos de estos sectores no puedan ser promovidos a través de la implementación de medidas puntuales de discriminación positiva. Sin embargo, cabe destacar que la existencia de la diversidad cultural característica de la sociedad peruana, ha ido de la mano con la conformación de un sentido bastante amplio de pertenencia a lo peruano y la peruanidad, lo cual hace que a diferencia de otras sociedades, no se

pueda describir un cuadro propiamente multicultural o pluricultural.¹²

La perspectiva de la interculturalidad, por ello, brinda un horizonte más propicio para construir una ciudadanía y un orden democrático eficaz, en el sentido de asegurar la vigencia de la igualdad de derechos políticos de todos los individuos y colectividades que conforman la peruanidad. Se trata de hacer concreta una ética política de la diversidad cultural en el mundo contemporáneo.¹³

La diversidad cultural propia de la sociedad peruana, más que un lastre —tal como fue observada en el pasado— debe ser vista entonces como una riqueza invaluable, que requiere convertirse en base de la igualdad política pública.

¹¹ De hecho puede reconocerse la presencia de distintos sectores minoritarios en términos demográficos. Diversos pueblos indígenas, así como otras colectividades culturales provenientes de procesos migratorios, constituyen de hecho minorías poblacionales existentes en la sociedad peruana. Entre los pueblos indígenas.

¹² Apenas algunos grupos, tales como los denominados pueblos indígenas en situación de aislamiento, constituyen agrupaciones socioculturales que subsisten al margen, o por fuera de la soberanía política vigente del Estado peruano. Todos los demás sectores socioculturales del país, revelan una situación de simultaneidad entre existencia de diversidad cultural y sentido de pertenencia a la comunidad política nacional.

¹³ En torno a este debate véase: Hoffe (2007) y Salas (2003).

La diversidad cultural propia de la sociedad peruana, más que un lastre —tal como fue observada en el pasado— debe ser vista entonces como una riqueza invaluable, que requiere convertirse en base de la igualdad política pública.

2.3.5. Interculturalidad y el desafío del desarrollo

Otro ámbito clave para la ejecución de políticas de interculturalidad, es el referido al logro del desarrollo de derechos culturales en condiciones de igualdad. Este asunto resulta especialmente importante en un contexto como el actual, en que la sociedad peruana vive un ciclo de crecimiento y expansión económica vinculado en gran medida a la explotación de recursos naturales, muchos de ellos ubicados en territorios indígenas.

El desarrollo debe ser un vehículo para avanzar en el logro de bienestar social e igualdad política, y no al

contrario. En tal sentido, urge tomar en cuenta las propias perspectivas de desarrollo de las poblaciones, así como sus nociones de progreso y modernidad. El desarrollo consiste entonces, más que en una fórmula a aplicarse de manera externa a las propias expectativas de la gente, en un reto a ser asumido colectivamente, en el cual la creación de riqueza debe ser homologable con la vigencia de los derechos sociales y culturales de todos.

El desarrollo consiste entonces, más que en una fórmula a aplicarse de manera externa a las propias expectativas de la gente, en un reto a ser asumido colectivamente, en el cual la creación de riqueza debe ser homologable con la vigencia de los derechos sociales y culturales de todos.

3. Avances de interculturalidad en sectores específicos

Actualmente, la aplicación de políticas públicas con enfoque intercultural en los distintos sectores del Estado peruano, se presenta bastante precaria y desordenada.

Son pocos los sectores que han asumido la tarea de abordar la diferencia cultural en sus políticas, sea en la formulación de objetivos, el planteamiento de planes y/o programas específicos o en la entrega de servicios e interacción con las y los ciudadanos.

A continuación esbozamos un panorama general de cómo se asume la interculturalidad en la legislación y los sectores más directamente involucrados con la temática. Para ello, nos centramos en lo expuesto por los sectores seleccionados, en sus lineamientos institucionales así como en los programas o acciones que desarrollan con relación a los pueblos indígenas, indicando además algunas críticas señaladas desde las organizaciones indígenas y la sociedad civil.

3.1. Interculturalidad en la normatividad peruana (mapa de la legislación existente)

En las últimas tres décadas los Estados y organismos internacionales han suscrito y promulgado una serie de convenios, normas y acuerdos destinados a garantizar el pleno cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes.

Entre esta legislación, destaca como principal referente en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo para Pueblos Indígenas y Tribales en países Independientes suscrito el año 1989. El Perú ratificó este Convenio en 1993, mediante Resolución Legislativa N° 26253 y por lo tanto es de cumplimiento obligatorio. En lo referido al marco normativo nacional, la legislación que alude a los pueblos indígenas y/o afrodescendientes es bastante desordenada e incluso contradictoria, evidenciando la ausencia de una política intercultural transversal que abarque los distintos niveles y sectores del Estado.

En el Perú, como señala Correa “el reconocimiento de las diferencias —entre ellas, la diferencia cultu-

ral— aparece en la Constitución Política subordinada al principio de la igualdad de todos los peruanos. Asimismo, los códigos vigentes no incorporan un reconocimiento explícito de la diferencia cultural como fuente de derechos específicos, o las comunidades campesinas y nativas tienen ciertas libertades y personería jurídica en tanto propietarios-administradores, antes que como grupos culturalmente diferenciados” (Correa; 2012; p20).

A nivel sectorial la profusión de normas se repite, primando nuevamente la poca articulación pues han sido promulgadas en diferentes momentos y bajo distintos lineamientos. Esta desconexión legislativa trae consecuencias negativas al momento de aplicar las políticas públicas en materia de interculturalidad, limitando la posibilidad de formular objetivos comunes y acciones transversales.

El siguiente cuadro resume la normatividad vigente en el país en diversos ámbitos:

Cuadro N° 1: Marco normativo vigente vinculado a la interculturalidad

ÁMBITO		LEGISLACIÓN
Internacional		<ul style="list-style-type: none"> • Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales (1989) ratificado por el Perú mediante Resolución Legislativa N° 26253 (1993) • Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007). • Declaración sobre la Democracia, los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Lucha contra la Pobreza (Declaración de Machu Picchu, 2001). • Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos (2002).
Nacional	General	<ul style="list-style-type: none"> • Ley del Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA) N° 28495. • Creación del Viceministerio de Interculturalidad • Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial, N° 28736. • Ley de Incorporación del Componente Étnico en la Ejecución de los Censos de Población y Vivienda, N° 27778. • Ley de Creación de la Comisión Revisora de la Legislación sobre Comunidades Campesinas y Nativas, N° 2815. • Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento para las Entidades del Gobierno Nacional (Decreto Supremo 027-2007-PCM). • Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u originarios N° 29785
	Educación	<ul style="list-style-type: none"> • Ley General de Educación, N° 28044. • Ley para la Educación Bilingüe Intercultural, N° 27818.
	Salud	<ul style="list-style-type: none"> • Ley General de Salud, N° 26842. • Resolución Ministerial N° 638-2006 – Norma Técnica de Salud para la Transversalización de los Enfoques de DD.HH., Equidad de Género e Interculturalidad en Salud. • Resolución Ministerial N° 771-2004 – Creación de Estrategia Sanitaria de Salud de Pueblos Indígenas. • Resolución Ministerial N° 195-2005 – Aprobación del Plan General de la Estrategia Sanitaria Nacional de Salud Sexual y Salud Reproductiva.

ÁMBITO		LEGISLACIÓN
Nacional	Justicia	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Orgánica del Poder Judicial – Decreto Supremo 017-93 (1993). • Código Civil – Decreto Legislativo N° 295. • Ley de Rondas Campesinas, N° 27908.
	Mujer y Desarrollo Social	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres, N° 28983.
	Agro y recursos naturales	<ul style="list-style-type: none"> • Ley General de Comunidades Campesinas, N° 24656. • Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva, N° 22175. • Ley Marco de Desarrollo Económico Sector Rural, N° 28298. • Ley de la Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas, N° 26505. • Ley General del Ambiente, N° 28611. • Ley Forestal y de Fauna Silvestre, N° 27308. • Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, N° 26821. • Ley de Aprovechamiento de Plantas Medicinales, N° 27300. • Ley de Régimen de Protección de los Conocimientos Colectivos de los Pueblos Indígenas Vinculados a Recursos Biológicos, N° 27811. • Ley de Protección al Acceso a la Diversidad Biológica Peruana y los Conocimientos Colectivos de los Pueblos Indígenas, N° 28216. • Ley de Titulación de Tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa, N° 26845.
	Participación y representación política	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Elecciones Regionales y sus modificatorias Artículo 12° de la Ley N° 27683. Cuota del 15% candidatos indígenas en listas electorales, • Ley de Elecciones Municipales y sus modificatorias Artículo 10° de la Ley N° 26864

Fuente: elaboración propia

3.2. Interculturalidad y políticas públicas en sectores sociales básicos

La importancia de los sectores sociales básicos en nuestro país es fundamental. En esta medida, el generar cambios y mejoras requiere que se haga una

revisión de aquellos aspectos que se han ido complementando e implementando desde las iniciativas de los diferentes sectores del Estado.

3.2.1. Educación

En lo que respecta al sector educación, el enfoque de interculturalidad en sus políticas se ha centrado en la Educación Bilingüe Intercultural (EBI).

Dicha política tiene su antecedente principal en la Reforma Educativa impulsada durante el gobierno militar del Juan Velasco Alvarado, que incluyó la formulación de la Política Nacional de Educación Bilingüe-Bicultural, proponiendo introducir en la enseñanza aspectos culturales indígenas a partir de sus formas tradicionales (artesanía, constitución familiar, forma de organización social).

Como plantea el profesor Huamán (2008), la Emisión de la Política Nacional de Educación Bilingüe

(PNEB) de 1972 y el Decreto Ley N° 21156 que oficializó el quechua en 1975) colocaron al Perú en la vanguardia de la legislación que promovió la educación bilingüe en América del Sur.

Posteriormente, durante la década de los 80, se produjo un repliegue de la iniciativa estatal, cobrando protagonismo las experiencias de educación bilingüe desarrolladas por ONG en coordinación con las nacientes organizaciones indígenas.

Destaca el trabajo realizado por el Programa de Formación de Maestros Bilingües de la Amazonía Peruana (FORMABIAP) en coordinación con la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana

(AIDSESEP), pionero en la formación de maestros bilingües y el diseño de metodologías reconocidas por el Estado como significativas para la educación de niños y niñas indígenas en la selva peruana.

Durante el gobierno de Fujimori existió un retroceso y la Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural perdió categoría, pasando a convertirse en la Unidad de Educación Bilingüe Intercultural (UNEBI) dependiente de la Dirección Nacional de Educación Inicial y Primaria.

Ya durante el gobierno de Alejandro Toledo, el 16 de agosto de 2002, el Congreso de la República promulgó la Ley N° 27818 para la Educación Bilingüe Intercultural. Se delega entonces a la Dirección General de Educación Intercultural Bilingüe y Rural (DIGEIBIR) la responsabilidad de normar y orientar la política nacional al respecto en las etapas, niveles, modalidades, ciclos y programas del sistema educativo nacional (MINEDU; 2011).

La DIGEIBIR depende del Viceministerio de Gestión Pedagógica y entre sus funciones destacan la de diseñar la política nacional de Educación Intercultural

Bilingüe y normar la aplicación de la política nacional de EBI en todos los niveles y modalidades del sistema educativo nacional, estableciendo las coordinaciones necesarias con las direcciones nacionales y oficinas del Ministerio de Educación.

Otras funciones importantes son la definición de los criterios técnicos para la diversificación curricular, los medios y materiales, las estrategias de aprendizaje y las estrategias de evaluación de la educación intercultural y bilingüe, así como normar el uso educativo de las lenguas originarias en coordinación con los organismos de la sociedad civil y los usuarios.

Es importante señalar el carácter “territorializado” de esta política, que circunscribe la enseñanza de las lenguas originarias a determinadas áreas geográficas del país donde se concentrarían los pueblos indígenas que las practican.

Desde un enfoque de ciudadanía intercultural, la política de educación bilingüe debería de tener en cuenta la movilidad espacial de las personas cuya migración o alejamiento de su lugar de nacimiento no debe significar la pérdida de su cultura. Más aun

teniendo en cuenta la gran cantidad de población urbana cuya lengua materna es alguna lengua originaria (por ejemplo la mayor cantidad de quechua hablantes se encuentran en Lima), se hace necesario replantear el enfoque predominante.

De otro lado, la educación intercultural bilingüe sigue orientándose a que las y los niños indígenas apren-

dan a desenvolverse en español a la par que en su lengua, pero no contempla que los niños no indígenas aprendan alguna lengua originaria que afirme el carácter intercultural de nuestro país.

3.2.2. Salud

En lo que respecta al enfoque intercultural en las políticas del sector salud, se ha priorizado la investigación y apoyo a prácticas tradicionales específicamente en salud materna. Estos esfuerzos son —o deberían ser— canalizados por el Centro Nacional de Salud Intercultural (CENSI) creado en el 2003 sobre la base del Instituto Nacional de Medicina Tradicional, como un órgano de línea del Instituto Nacional de Salud.

Según información oficial, el CENSI tiene como objetivo proponer políticas y normas en salud intercul-

tural, así como promover el desarrollo de la investigación, docencia, programas, servicios, transferencia tecnológica y la integración de la medicina tradicional, medicina alternativa y medicina complementaria con la medicina académica, para contribuir a mejorar el nivel de salud de la población.

Entre sus funciones principales destaca proponer las políticas y estrategias de salud intercultural, además de promover, desarrollar y difundir la investigación científica y tecnológica en el campo de la interculturalidad en salud (MINSA, 2012).

El CENSI cuenta con dos direcciones; la Dirección de Medicina Tradicional, que busca incluir prácticas, enfoques, conocimientos y creencias sanitarias que incorporan el elemento ritual y otras cosmovisiones, y la Dirección de Medicina Alternativa y Complementaria responsable de desarrollar, normar, evaluar, y difundir la investigación, transferencia tecnológica, capacitación, programas y servicios en el campo de las medicinas complementarias, a fin de integrarlas a la medicina académica.

El CENSI es la instancia encargada de formular la Estrategia Nacional de Salud de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes, una de las 15 estrategias sanitarias que desarrolla el Ministerio de Salud a nivel nacional. En un inicio se estructuró para abocarse solo a poblaciones indígenas amazónicas; pero fue ampliándose a las poblaciones andinas, quechuas y aymaras de la zona rural sin abarcar todavía a los afrodescendientes.

Actualmente, la estrategia se desarrolla en 19 regiones del país, delegándose funciones de coordinación a un personal local multidisciplinario de salud, responsable de ejecutar acciones que dan cumpli-

miento al plan de la estrategia en el marco de la incorporación de la interculturalidad en los servicios de salud. Las regiones de trabajo son: Amazonas, Ancash, Ayacucho, Apurímac, Cajamarca-Jaén, Junín, Madre de Dios, Moquegua, Tacna, Huancavelica, Huánuco, Pasco, Loreto, Ucayali, San Martín, Cusco, Puno, La Libertad y Lima.

De otro lado, en el caso específico de la Amazonía, el CENSI ha logrado también la aprobación de la Norma Técnica en Salud “Prevención, contingencia ante el contacto y mitigación de riesgos para la salud en escenarios con indígenas en aislamiento y contacto reciente” (CENSI, 2012)

En una década de trabajo, y pese a los pocos recursos, el CENSI ha logrado desarrollar un importante trabajo de planificación. No obstante, las intervenciones y prácticas con enfoque intercultural siguen siendo pocas, limitándose al área de salud materna, específicamente las casas de espera para gestantes y la atención al parto vertical, ambas focalizadas en algunas regiones de los andes y la amazonía.

A la par, persisten problemas en las condiciones de salud de los pueblos indígenas debido a factores como la falta de previsión para el aseguramiento universal, pues según datos del Ministerio de Salud (MINSA) solo un 41% de población indígena amazónica hace uso del Sistema Integral de Salud (SIS). A ello se agrega el déficit de infraestructura, con pocos establecimientos de salud, mal implementados y sin un sistema integrado de registros que evalúe y monitoree la situación y retos de salud de las distintas etnias o por lo menos las que contempla la estrategia.

Destaca también la ausencia de personal de salud —médicos, enfermeras, obstetrices, tecnólogos— con una adecuada formación intercultural que facilite el trato respetuoso con los pueblos indígenas, un tema que tendrían que contemplar las estructuras curriculares de las carreras en las universidades e institutos a nivel nacional.

3.2.3. Programas sociales e inclusión social

Como parte de su política social, el gobierno del Presidente Humala creó en setiembre de 2011 el Ministerio de Inclusión Social (MIDIS) como la instancia encargada de planificar e implementar la estrategia, planes y programas destinados a la superación de la pobreza, trabajando especialmente con los sectores más vulnerables.

Dentro de sus objetivos, el MIDIS ha desarrollado la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer”, definiendo a la “inclusión social” como “la situación en la que todas las personas puedan ejercer sus derechos, aprovechar sus habilidades y tomar ventaja de las oportunidades que se encuentran en su medio” (MIDIS, 2012).

En torno a este fin, el MIDIS implementa cinco programas sociales focalizados, dos de ellos de transferencias monetarias condicionadas como son el Programa Juntos y Pensión 65; y los otros tres de prestación de servicios: Qali Warma (para la alimentación escolar que reemplazó al Programa Nacional de Asistencia Alimentaria PRONAA), Cuna Más (para el cuidado de niños que reemplazó a Wawa Wasi) y Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social FONCODES (para la asistencia técnica y capacitación a población rural).

En sus documentos oficiales, los objetivos y funciones del MIDIS no desarrollan ni explicitan el término interculturalidad, aunque sí consideran la lengua originaria indígena del jefe del hogar como “una de las cuatro circunstancias asociadas históricamente al proceso de exclusión en nuestro país”.

De esta forma las familias seleccionadas para ser beneficiarias de los programas sociales deben reunir las siguientes características: ser un hogar rural (ubicados en centros poblados de 400 viviendas o menos), ser un hogar con jefa o cónyuge mujer con

nivel educativo igual a primaria incompleta o menos, ser un hogar con jefe o cónyuge con lengua originaria y estar ubicado en el primer quintil de la distribución de ingresos. En la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social elaborada por el sector se señala a la interculturalidad, junto a la equidad de género y de discapacidad, como los aspectos transversales relevantes para su implementación, reconociendo desde un marco de articulación intersectorial, la rectoría del Ministerio de Cultura en el tema de interculturalidad y del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables en los temas de personas con discapacidad y equidad de género.

Con el fin de asegurar la transversalización de estos esfuerzos, que permita la adecuación de las políticas y prestaciones sociales, el MIDIS se compromete a producir instrumentos complementarios específicos en estrecha coordinación con los sectores competentes (MIDIS, 2011).

Si bien no se cuenta con una evaluación detallada sobre la aplicación del enfoque de interculturalidad en la implementación y ejecución de los programas sociales, sí existen estudios que mencionan algunos

problemas de implementación especialmente del Programa Juntos.

También las organizaciones indígenas amazónicas se han pronunciado respecto a deficiencias del Programa, especialmente en lo referido a las condiciones y monitoreo a cargo del personal y supervisores. Respecto a lo primero, se señala la necesidad de brindar mayores elementos de sensibilización y capacitación intercultural a quienes tienen el contacto directo con las mujeres beneficiarias especialmente en las zonas de mayor densidad poblacional indígena.

Una propuesta implementada parcialmente es la contratación de promotores y personal administrativo indígena con aval de las organizaciones locales,

de modo que se genere más confianza y mejor trato. Asimismo, se califican aún como deficientes los esfuerzos por incorporar temas de nutrición y salud intercultural en los ámbitos de intervención, de modo que se revaloren y utilicen alimentos y prácticas locales que muchas veces no son tomadas en cuenta.

Por último, resalta también la necesidad de plantear estrategias interculturales para programas de corte generacional, específicamente Pensión 65 todavía no implementado en la zona amazónica ni con población afroperuana, que partan por conocer y comprender la concepción del adulto mayor en la vida de estos pueblos, abarcando las responsabilidades que suelen asumir y/o los cuidados que implica para la familia y la comunidad.

3.2.4. Sectores productivos: agro, minería, recursos naturales y desarrollo

Desde la actual organización del Estado peruano, corresponde al Ministerio de Agricultura abordar los temas agrícolas, pecuarios y de recursos naturales,

incluyendo leyes vinculadas al uso y tenencia de la tierra en general y de las comunidades indígenas y campesinas en particular.

La promulgación de la Ley de Reforma Agraria en 1968 durante el Gobierno Militar presidido por Velasco Alvarado transformó radicalmente la propiedad de la tierra, especialmente en la zona andina donde dominaba la concentración de tierras en las haciendas. La reforma entregó la tierra a las comunidades creando y fomentando además las Cooperativas Agrarias y las Sociedades Agrarias de Interés Social (SAIS) siendo el Ministerio de Agricultura el encargado de brindar asesoría, acompañamiento técnico, financiamiento y apoyo a la comercialización.

En esta etapa, las políticas implementadas por el sector denotan un enfoque básicamente productivo, sin profundizar en el componente cultural de las comunidades afirmando más bien su condición de campesinos. En relación a la Amazonía, el gobierno de Velasco promulgó en 1974 la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva, que sentó las bases para la titulación de las denominadas comunidades nativas y áreas reservadas.

En las décadas siguientes, el conflicto armado interno y la aplicación de las reformas estructurales transformaron nuevamente la realidad del campo, favoreciendo ahora la inversión de la agroindustria y los cultivos intensivos. Se hizo más evidente también la ausencia del reconocimiento de las diferencias culturales en la actividad agropecuaria y el manejo de los recursos naturales, en concordancia con una política nacional articulada en torno a la interculturalidad.

Tal como menciona Urrutia (2012), pese a que en el Perú priman los pequeños productores, independientes o agrupados en comunidades, junto a los pueblos indígenas amazónicos, la propuesta generalizada de desarrollo enfatiza en la agricultura de exportación insinuando además que la concentración de la propiedad de la tierra es condición para que ese tipo de agricultura, casi exclusivamente costeña, aumente en importancia.

A la par, aunque se incluye la promoción de algunas tecnologías y de plantas tradicionales como la quinua o la kiwicha, lo indígena continúa subordinado a lo productivo. Las comunidades campesinas

y los pueblos indígenas amazónicos no cuentan con políticas de apoyo en tecnificación productiva, disponibilidad crediticia o sistemas que los favorezcan en la comercialización de sus productos.

Respecto a los recursos naturales, tras la desaparición del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), es el Ministerio del Ambiente el ente encargado del manejo, protección y recuperación de los recursos. Entre sus objetivos, el ministerio se propone fortalecer la gestión ambiental descentralizada asegurando la calidad ambiental, la conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica y del patrimonio natural del país. Asimismo, plantea como misión promover la cultura ambiental, participación ciudadana y equidad social en la toma de decisiones para el desarrollo sostenible, garantizando la gobernanza ambiental del país (Ministerio del Ambiente MINAM, 2012).

Como parte de sus funciones, el MINAM es responsable de formular y aprobar la Política Nacional del Ambiente, la misma que se afirma en los principios de transectorialidad, competitividad, seguridad jurídica, mejora continua y cooperación público-pri-

vada. La política Nacional del Ambiente es de cumplimiento obligatorio en los niveles del gobierno nacional, regional y local y de carácter orientador para el sector privado y la sociedad civil.

Si bien el enfoque de interculturalidad no se encuentra planteado explícitamente entre los objetivos de trabajo del MINAM, sí se menciona a los pueblos indígenas entre los ejes del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP), órgano de línea que desarrolla el programa “Cultura viva”.

Dicho programa contempla el apoyo a la conservación de manifestaciones culturales a través, por ejemplo, de las Reservas Comunales que rescatan el conocimiento de los pueblos indígenas para el manejo de los recursos naturales y la administración del territorio. Asimismo, también contempla el resguardo de áreas naturales como el Parque Nacional Alto Purús, siendo responsabilidad del Estado proteger el territorio de las poblaciones en aislamiento voluntario, de modo tal que puedan continuar con su estilo de vida y la cultura tradicional que los identifica (SERNANP, 2012).

Vale mencionar también que —en adecuación a la Ley de Consulta Previa y su reglamento— el uso, manejo y preservación de los recursos naturales deberá ser sometido a consulta en distintas zonas del país especialmente en la Amazonía, como por ejemplo ocurrirá con la discusión y aprobación de la Ley Forestal.

En lo referido a la explotación de recursos minerales e hidroenergéticos (gas, petróleo y electricidad) el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) es el organismo rector teniendo como objetivo promover el desarrollo integral de las actividades minero-energéticas, normando, fiscalizando y/o supervisando su cumplimiento y cautelando el uso racional de los recursos con el medio ambiente (MINEM, 2012).

Entre sus funciones destaca la promoción del desarrollo sostenible priorizando la inversión privada a fin de asegurar el abastecimiento de energía y la promoción con eficiencia de un “nuevo concepto de minería” que contribuya al desarrollo sostenible con inclusión social. También se propone promover la preservación del medio ambiente, fomentando la inclusión social y las relaciones armoniosas de las

empresas del sector y la sociedad civil apoyándose para ello en personal con una cultura de planeamiento que brinde servicio de calidad al usuario. En los documentos oficiales de presentación, el MINEM no hace referencia al término interculturalidad, ni como principio orientador ni como eje a tomar en cuenta. Sin embargo, el sector sí alude a los pueblos indígenas en lo que corresponde al manejo de los posibles conflictos que pueda acarrear la actividad minera y/o hidroenergética.

Dada su organización interna, corresponde a la Oficina General de Gestión Social (OGGS) promover las relaciones armoniosas entre las empresas y la sociedad civil incluidos los gobiernos regionales y locales para lo cual se busca implementar prácticas y mecanismos de responsabilidad social que cuenten con la más amplia participación ciudadana y transparencia.

En tal sentido, la OGSS debe plantear, formular y colaborar en el diseño de programas de desarrollo sostenible a favor de poblaciones asentadas en las zonas de influencia de proyectos minero-energéticos procurando la prevención de conflictos.

En la Amazonía, específicamente en Loreto, Ucayali y Madre de Dios, la Oficina organiza diálogos tripartitos que reúnen a entidades del Estado, comunidades y empresas relacionadas con actividades de gas e hidrocarburos con el objetivo de mejorar las relaciones.

También interviene para el caso del Lote 1AB en Loreto, impulsando el trabajo de la Comisión Multi-sectorial. Entre las oficinas con las cuales debe mantener una coordinación permanente, los documentos mencionan a INDEPA, aunque tras ser fusionada bajo la modalidad de absorción al Viceministerio de Interculturalidad no se ha replanteado la estrategia de relacionamiento intersectorial.

Cabe resaltar que el sector energía y minas es uno de los que más conflictos y cuestionamientos ha enfrentado por parte de comunidades y pueblos indígenas, especialmente en la coyuntura de aprobación de la Ley de Consulta Previa y su Reglamento.

Actualmente se encuentran todavía en discusión los proyectos que en el corto plazo deberán ser sometidos a consulta en la zona andina del país. Desde la perspectiva de las organizaciones indígenas, el compatibilizar la dinámica económica basada en la industria extractiva es todavía un desafío pendiente pues aún “se atropellan los derechos de los pueblos indígenas sin que el sector cuente con una política adecuada para superar la desconfianza que hoy ocasiona la Ley de Consulta previa y su reglamento” (SERVINDI, 2013).

A la par, se resaltan otros problemas derivados de la expansión de la actividad petrolera, como es la mayor vulnerabilidad de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial, que serían afectados por la ampliación del Lote 88.

3.2.5. Participación política

En el Perú, la participación política de los pueblos indígenas tiene su principal antecedente en la Constitución de 1979, la cual estableció el derecho al voto para los analfabetos, la mayoría de ellos indígenas.

Tras el conflicto armado que afectó principalmente a poblaciones indígenas limitando el ejercicio de sus derechos políticos, la reforma de la normatividad electoral municipal y regional incorporó explícitamente la denominada cuota electoral indígena. Mediante este mecanismo se establece la obligatoriedad de que las agrupaciones políticas reserven un 15% de representantes indígenas en zonas que cuentan con un porcentaje significativo de población indígena, demográficamente hablando.

Este mecanismo se ha aplicado efectivamente a partir de las elecciones municipales del año 2006, y también durante el último proceso del año 2010 siendo el Jurado Nacional de Elecciones la instancia encargada de determinar las jurisdicciones en las cuales la cuota debe aplicarse, delimitando así quiénes son indígenas y quiénes no poseen tal condición

En términos de aplicación en las elecciones regionales de 2006, se determinó el uso de la cuota en once regiones para la elección de 22 representantes nativos.

Para las mismas elecciones en 2010 hubo un incremento, considerándose 13 regiones para la elección de 28 representantes. A nivel de participación de candidatos, mientras que en las elecciones regionales del año 2006 el total de candidatos a consejeros regionales titulares y accesitarios fue de 365 personas, en 2010 se incrementó a 645. Como señala el informe de IDEA (2011), si bien se registran ciertas disparidades entre unas regiones y otras, se aprecia sin embargo que en general hay un incremento de la demanda de acceso a la condición de candidato por cuota nativa.

Es distinto el caso de las elecciones municipales, pues no se aprecia un incremento significativo; mientras que en 2006 el total de candidatos a regidores provinciales por cuota nativa fue de 479 personas, en 2010 se llegó a 512 personas (IDEA; 2011)

En cuanto a la elección de candidatos, los resultados son más bien precarios. A nivel regional, tenemos que en las elecciones regionales del 2006 apenas fueron electos 12 representantes a consejeros regionales que postularon a través de la cuota indígena.

En las elecciones de 2010, la cantidad de consejeros nativos electos se incrementó muy poco, llegando a 14. Vale resaltar además que apenas se cubrió el 50% del total de cupos asignados a los consejeros nativos, que alcanzaba el número de 22. De manera similar, para 2010 los cupos asignados fueron 28, pero solamente se eligieron 14 representantes nativos.

En general, la mayoría de las agrupaciones políticas participantes en las elecciones, tanto en ámbitos regionales como municipales, cumplieron con el criterio de incorporar a candidatos nativos. Esto resulta, obviamente, de la obligatoriedad de dicha incorporación, y no tanto del interés de mejorar la calidad o representatividad de los representantes. Por el contrario, de acuerdo a información cualitativa recogida, las agrupaciones políticas tienden más

bien a reclutar a los candidatos nativos con la finalidad de cumplir la obligación de la cuota y, alcanzado ese objetivo, los relevan a ocupar los últimos puestos en las listas regionales y municipales.

Si bien el mecanismo de la cuota indígena busca incrementar los niveles de representatividad en los gobiernos regionales y municipios provinciales, en relación a sus respectivas poblaciones, evidencia también una serie de problemas que demuestran lo limitado del enfoque intercultural.

En primer lugar, se cuenta la dificultad de definir la condición indígena o nativa de personas o colectividades que debían resultar beneficiadas por la norma. Esto, debido sobre todo a la imprecisión en la delimitación de palabras como “indígena”, “nativo” o “pueblo indígena”, a lo cual se agrega la confusión en torno a la condición indígena de los miembros de las comunidades “campesinas”, de modo que las instancias encargadas de aplicar la norma enfrentan un vacío conceptual que dificulta la implementación del mecanismo. Como resultado de ello, la aplicación de la cuota se restringe a los territorios de la amazonia.

En segundo lugar, el mecanismo de cuota indígena adoptado en el Perú consiste en reservar un porcentaje del total de cupos de candidatos para la elección de representantes en los niveles políticos subnacionales, y no —como ocurre en otros lugares— mediante la reserva obligatoria de una cuota de cargos a ser electos. Así, la cuota se aplica en el ámbito de la postulación política (los candidatos) y no mediante la obligatoriedad de la elección (es decir, mediante la definición de una cantidad de cuotas o escaños exclusivamente para candidatos indígenas). Si bien se designa una cantidad de consejerías regionales y regidurías provinciales a ser electas mediante el mecanismo de la cuota, dicha elección se deja finalmente a merced de las justas electorales, en las cuales los candidatos indígenas participan como todos los demás.

Finalmente, debe tenerse en cuenta las complejas relaciones entre las comunidades nativas, las organizaciones indígenas y los partidos políticos. La aplicación del criterio de la cuota nativa, de cierta

manera ha generado un efecto inverso al que se buscaba: como los postulantes deben hacerlo a través de las organizaciones políticas, encontramos una dispersión o fragmentación de la participación política indígena.

Ya en la gestión, las autoridades electas destacan los escasos márgenes de acción que tienen, limitándose a realizar cosas concretas, por lo cual muchas veces se ven deslegitimados ante sus comunidades y pueblos. Esto tiene que ver con la falta de recursos materiales para el desempeño de sus labores.

A ello se agrega el hecho de que muchas veces los representantes indígenas desconocen los mecanismos legales e institucionales del funcionamiento de los gobiernos regionales y municipales. Ello abona finalmente a consolidar o incrementar la imagen fuertemente expandida, según la cual los indígenas son “ignorantes” y por ello no pueden cumplir una labor eficaz como consejeros regionales o como regidores provinciales.

4. Hoja de ruta: estrategias para el diseño e implementación de políticas públicas interculturales

El camino y las estrategias a poner en práctica para lograr políticas públicas interculturales requieren un análisis de todo aquello que fundamente las razones por las cuales debe aplicarse tal o cual acción.

4.1. Integralidad: asumiendo la particularidad desde la universalidad (y viceversa)

El enfoque intercultural de las políticas públicas requiere ser integral, en el sentido de que su aplicación no se puede restringir solamente a las poblaciones y grupos culturales considerados desfavorecidos, sea que se trate de minorías o no.

La interculturalidad es una lógica de entender la pertenencia, que no debe restringirse a un asunto de minorías o de diferencias solamente, sino también a

un horizonte de humanidad compartida; es decir, de universalidad de la experiencia humana, aun tratándose de expresiones culturales ligadas a poblaciones específicas.

La construcción de la interculturalidad no consiste solamente en la promoción de la diversidad, sino que también implica el aprendizaje y reconocimiento de la universalidad de la experiencia humana.

Consiste en aprender que la extraordinaria diversidad cultural del mundo, va de la mano con el hecho de que todos los seres humanos compartimos la

La especificidad de cada experiencia cultural, es en realidad una expresión única de la universalidad de la experiencia humana, y en tal sentido la interculturalidad consiste en un modo de situarse como sujetos —individuales y colectivos al mismo tiempo— en el conjunto del mundo, a partir de nuestras particularidades.

misma condición humana básica: el ser personas o seres humanos que al vivir en sociedad comparten formas de cultura peculiares.

Construir políticas interculturales integrales, supone entonces promover el respeto a las diferencias, tanto como el conocimiento de la condición humana común que subyace a todas las tradiciones culturales.

La construcción de la interculturalidad no consiste solamente en la promoción de la diversidad, sino que también implica el aprendizaje y reconocimiento de la universalidad de la experiencia humana.

4.2. Transversalidad: enfoque intercultural y gestión de la vida en común

Transversalizar el enfoque intercultural supone, en primera instancia, incorporar a los distintos planos de la vida en comunidad una forma de entender las

relaciones entre culturas, que implica la posibilidad de su permanencia, así como la de sus miembros, en condiciones de igualdad política.

A nivel de la gestión pública, la transversalización del enfoque intercultural implica asumir que desde nuestra conformación como Estado nación los pueblos indígenas y afrodescendientes fueron excluidos negándoles su condición de ciudadanos.

Debe reconocerse entonces que en nuestro país las instituciones, las políticas y el ejercicio de la democracia parten de una matriz occidental que determina el funcionamiento, características y formas de representación de la sociedad y sus instituciones, invisibilizando implícita o explícitamente, las particularidades culturales de los grupos que fueron sojuzgados durante la conquista española. Problemas como el racismo y la discriminación étnica contribuyeron a esta situación subordinada de buena

Este esfuerzo de transversalización, además del nivel intersectorial, debe incluir los distintos ámbitos territoriales de gobierno —regional y local— así como todos los poderes del Estado y los organismos autónomos descentralizados de modo que todo el espectro de la vida democrática institucional enfoque acciones y decisiones a garantizar el pleno

parte de compatriotas, a quienes el Estado fue incapaz de garantizar sus derechos.

Dicha realidad requiere con urgencia ser modificada a profundidad, debiendo para ello realizarse cambios a nivel normativo, en las formas de organización administrativa y en la formulación de políticas. Además, se necesita establecer coordinaciones intersectoriales permanentes, desarrollando un trabajo formativo con funcionarios y autoridades.

La acción estatal debe adecuarse a nuestra diversidad cultural coordinando en torno a ello a todos los niveles de la gestión institucional, en la planificación, normas y procedimientos, procesos, cultura organizacional, política laboral y presupuesto.

ejercicio de derechos para los pueblos indígenas y afrodescendientes.

De otro lado, para su aplicación en las políticas públicas, la transversalización del enfoque intercultural requiere tomar en cuenta una serie de aspectos importantes.

En primer lugar, debe identificarse áreas comunes de responsabilidad de todas las instituciones obligadas a incorporar un enfoque intercultural en las políticas, planes, programas y proyectos públicos. Esto pasa por establecer los vínculos que existen entre las políticas de interculturalidad y las respectivas competencias de los sectores implicados.

Asimismo, requiere plantearse la interculturalidad en el diseño y la articulación de Planes Operativos Institucionales (POI) y presupuestos públicos como una forma de asegurar su cumplimiento y financiamiento.

Finalmente, el enfoque intercultural debe estar presente en el seguimiento, monitoreo, evaluación y sistematización del trabajo realizado.

La acción estatal debe adecuarse a nuestra diversidad cultural coordinando en torno a ello a todos los niveles de la gestión institucional, en la planificación, normas y procedimientos, procesos, cultura organizacional, política laboral y presupuesto.

4.3. Institucionalidad: construyendo sentidos y ámbitos de ejercicio de plena ciudadanía

La construcción de una institucionalidad adecuada para hacer efectivamente intercultural la tarea de diseñar y ejecutar políticas públicas, no se restringe solamente a la creación de una o varias instancias al interior del aparato de Estado. Es evidente que resul-

tan necesarias instancias o ámbitos especializados en aspectos específicos de gestión intercultural, tales como los derechos de las poblaciones indígenas, la gestión del patrimonio, el combate del racismo, entre otros.

Sin embargo, cabe pensar en otra manera de institucionalizar la interculturalidad, más que como instancia como una perspectiva de funcionamiento de la gestión pública, de manera que la definición y ejecución de políticas interculturales no solo se dirija a sectores específicos tales como los mencionados, sino que constituya una cualidad esencial de la política pública en cuanto tal.

En Perú, la creación de una institucionalidad específica para la gestión de derechos indígenas ha ocupado el centro de la discusión respecto a la institucionalidad. Tanto al interior del Estado, como entre las propias organizaciones que representan a los pueblos indígenas, se ha venido desarrollando un diálogo tendiente a definir el tipo de institucionalidad más eficaz, considerándose al respecto distintas opciones.¹⁴

Sin embargo, tal como acabamos de anotar, cabe avanzar en la tarea de hacer de la institucionalidad una estrategia que implique, sobre todo, la operacionalización del enfoque de interculturalidad en las dinámicas de funcionamiento de las relaciones estado/ciudadanos. Institucionalizar la interculturalidad quiere decir, en ese sentido, instalar un sentido de manejo de los asuntos públicos que incorpore la interculturalidad como horizonte para el logro de plena igualdad de derechos y ciudadanía. No implica solamente la creación de organismos o instancias públicas ad hoc, sino también la transformación de las maneras de hacer política pública con carácter intercultural; es decir, se refiere al diseño de conjunto y no solamente a las políticas dirigidas a sectores específicos.

¹⁴ Recientemente, las organizaciones indígenas han hecho pública su propuesta de creación de un Ministerio de Pueblos Indígenas.

Institucionalizar la interculturalidad quiere decir, en ese sentido, instalar un sentido de manejo de los asuntos públicos que incorpore la interculturalidad como horizonte para el logro de plena igualdad de derechos y ciudadanía.

Los dos niveles distintos de la institucionalidad a los cuales nos hemos referido, deben ser la base de la ejecución de políticas públicas basadas en sentidos

interculturales, y capaces en esa lógica de avanzar hacia formas de ejercicio de plena ciudadanía en condiciones de diversidad cultural.

4.4. Reconocimiento: el reto de la igualdad en la diferencia

La diversidad cultural característica de la sociedad peruana, tal como ya hemos anotado, implica la vigencia de múltiples identidades socioculturales, las cuales más que un cuadro de diferenciación tajante entre mayorías y minorías o de grupos poblacionales específicos, conforman un escenario en el cual se entrelazan de manera dinámica y desigual distintas culturas e identidades.

El escenario de diversidad cultural característica del país, en ese sentido, corresponde más que a una situación de multiculturalidad o pluriculturalidad, a

una situación de compleja interculturalidad definida a lo largo del tiempo.

Más que un juego de espejos, la diversidad cultural peruana puede ser vista como un juego caleidoscópico, en el cual la pertenencia a una comunidad más amplia (lo peruano y la peruanidad), implica al mismo tiempo la diversidad cultural que caracteriza al conjunto.

Es decir, se trata de un caleidoscopio de culturas e identidades de distinta raigambre, que comparten

formas de pertenencia e intensos procesos de intercambio, diálogo, conflicto y negociación cultural.

Esta forma de coexistencia sumamente dinámica de distintas culturas e identidades en la sociedad peruana, ocurre en condiciones de fuerte desigualdad y predominio de formas de discriminación de larga data, fuertemente arraigadas en la dinámica social (tales como el racismo, o las múltiples formas de discriminación por razones de origen social, género, color, procedencia geográfica, etc., fuertemente tramadas con las categorizaciones raciales).

En tal contexto, las demandas de respeto a los derechos básicos, entre ellos los de tipo cultural, son al mismo tiempo fuertes reclamos de reconocimiento en el ámbito público compartido por todos. Es decir,

demandas de visibilidad como miembros de una comunidad política amplia, y por tanto con igualdad de pertenencia, derechos, deberes y oportunidades.

Se trata entonces de demandas de reconocimiento que entrelazan de manera compleja las nociones de pertenencia, igualdad y diferencia. De esa manera, ocurre que las aspiraciones de amplios sectores poblacionales —indígenas y no indígenas— que buscan ser considerados efectivamente como peruanos de pleno derecho, van de la mano con el afán de ser reconocidos al mismo tiempo como poseedores de sus propias lenguas y culturas. El anhelo de la igualdad se entrecruza en Perú con fuertes demandas de reconocimiento a las diferencias, debido a un largo orden de dominación y desprecio de raíces coloniales.

Por tanto, diseñar y ejecutar políticas públicas interculturales en una sociedad como la peruana, implica entonces atender al mismo tiempo a los reclamos de respeto a las ya mencionadas diferencias, junto a demandas por igualdad y pertenencia plena a lo nacional o peruano. Por tanto, diseñar y ejecutar políticas públicas interculturales en una sociedad como la peruana, implica entonces atender al mismo tiempo a los reclamos de respeto a las ya mencionadas diferencias, junto a demandas por igualdad y pertenencia plena a lo nacional o peruano.

Probablemente, más que políticas restringidas y aisladas de acción afirmativa, se requiere también de amplios procesos de concientización y reconocimiento mutuo, que permitan en un sentido intercultural avanzar hacia una ciudadanía plena y múltiple.

En ese sentido, las políticas públicas de interculturalidad no deben restringirse a poblaciones específicas o minoritarias, sino que deben partir del conjunto, a fin de focalizarse en un segundo momento en ámbitos, sectores o grupos sociales específicos.

El reconocimiento de la pertenencia común a lo peruano, en condiciones de plena igualdad, consiste entonces en una vía que permite también establecer formas de respeto y valoración de la diversidad cultural, incluyendo manifestaciones específicas de algunos sectores. Reconocimiento e igualdad en la diferencia, implican entonces mecanismos de avance hacia la consolidación de una sociedad de ciudadanos de pleno derecho, en la cual la diversidad cultural es la fuente de la solidaridad y cercanía, más que una marca de distancia y desigualdad.

4.5. El desafío de la igualdad: vivir lo público, vivir lo intercultural

La igualdad social, entendida en términos políticos como base de una ciudadanía que expresa la interculturalidad, no consiste tanto en un proceso de homogeneización sociocultural, sino en la construcción de posibilidades para la articulación de lo diferente en condiciones de igualdad democrática. Es decir, consiste en la construcción de condiciones y mecanismos que permiten hacer de lo público, el

ámbito por excelencia de la expresión simultánea de igualdad y diversidad.

Diseñar o ejecutar políticas públicas interculturales en una sociedad como la peruana, implica entonces la capacidad de responder al desafío de ensanchar la dimensión de lo político público, como terreno de igualdad y diversidad.

El espacio de lo público es el lugar en el cual las diferencias se pueden articular y encontrar con lo común, lo compartido: las semejanzas de pertenencia, derechos y condición humana de todos junto a lo específico o particular. Por ello, hacer

políticas interculturales debe significar el reto de construir lo público como lugar de encuentro en condiciones de igualdad ciudadana real, al margen de las diferenciaciones de distinto tipo que también nos constituyen como sociedad.

Una perspectiva intercultural dirigida a construir la igualdad de lo público como espacio para el encuentro de todos, supone entonces la necesidad de pensar en políticas interculturales de raigambre universalista, comprometidas por tanto con el horizonte de los derechos humanos y que por esa misma vía se interesan en el reconocimiento de lo diferente, de lo particular, Una perspectiva intercultural dirigida a construir la igualdad de lo público como espacio para el encuentro de todos, supone entonces la necesidad de pensar en políticas interculturales de raigambre universalista, comprometidas por tanto con el horizonte de los derechos humanos y que por esa misma vía se interesan en el reconocimiento de lo diferente, de lo particular, de modo que la política pública coadyuve, de manera concreta, a la expresión en condiciones de igualdad de lo diferente, de la diversidad sociocultural en aquella esfera pública compartida por todos. Vivir lo intercultural implica entonces la vigencia de la igualdad de lo público, como base para la construcción de ciudadanía intercultural y efectivamente democrática.

Bibliografía

Alfaro, Santiago, Juan Ansión y Fidel Tubino (eds.)

2008 *Ciudadanía intercultural. Conceptos y pedagogías desde América Latina*. Lima: PUCP.

Arino, Antonio

2005 *Las encrucijadas de la diversidad cultural*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Appadurai, Arjun

2007 *El rechazo de las minorías*. Barcelona: Tusquets editores.

2001 *La modernidad desbordada. Dimensiones culturales de la globalización*. Buenos Aires: FCE - Ediciones Trilce.

Barth, Frederic

1976 *Los grupos étnicos y sus fronteras. La organización social de las diferencias culturales*.

Bruce, Jorge

2007 *Nos habíamos choleado tanto*. Lima: USMP.

Burga, Elena

2007 *Una mirada al camino recorrido: de la educación bilingüe a la interculturalidad*. Lima: GTZ-Proeduca-Ministerio de Educación.

Comaroff, John y Jean Comaroff

2009 *Ethnicity, Inc.* Chicago: The University of Chicago Press.

Correa, Norma

2012 *Interculturalidad y Políticas Públicas: una agenda al 2016* Consorcio de Investigación Económica y Social - CIES y Pontificia Universidad Católica del Perú-PUCP

Eagleton, Terry

2001 *La idea de cultura. Una mirada política sobre los conflictos culturales*. Barcelona: Paidós.

Fuller, Norma (ed.)

2002 *Interculturalidad y política: desafíos y posibilidades*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

- García, María Elena
2008 *Desafíos de la interculturalidad. Educación, desarrollo e identidades indígenas en el Perú*. Lima: IEP.
- Godenzzi, Juan Carlos
1996 *Educación e interculturalidad en los Andes y la Amazonía*. Cuzco: CBC.
- Gutierrez Martínez, Daniel (comp.)
2006 *Multiculturalismo: perspectivas y desafíos*. México: Siglo XXI Editores - El Colegio de México.
- Hannerz, Ulf
1998 *Conexiones transnacionales: cultura, gente, lugares*. Madrid: Cátedra Ediciones - Universitat de Valencia.
- Heise, María; Tubino, Fidel y Wilfredo Ardito
1994 *Interculturalidad: un desafío*. Lima: CAAP.
- Heise, María (ed.)
2001 *Interculturalidad: creación de un concepto y desarrollo de una actitud*. Lima: Programa FORTE-PE.
- Hoffe, Otfried
2007 *Ciudadano económico, ciudadano del Estado, ciudadano del mundo: ética política en la era de la globalización*. Buenos Aires: Katz editores.
- Jameson, Frederic
1999 *El giro cultural*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- Jameson, Frederic y Slavoj Žižek
1998 *Estudios culturales: reflexiones sobre el multiculturalismo*. Buenos Aires: Paidós.
- Kroeber, Alfred y Clyde Kluckhohn
1963 *Culture: a critical review of concepts and definitions*. New York: Vintage Book.
- Kymlicka, Will
1996 *Ciudadanía multicultural*. Barcelona: Paidós.
- Kuper, Adam
2001 *Cultura: la versión de los antropólogos*. Barcelona: Paidós.

- Luna, Fabiola
2004 *Interculturalidad, un signo en los tiempos*. Lima: CAAP.
- Machart, Regis; Choon Bee Lim; Sep Neo Lim y Eriko Yamato
2013 *Intersecting Identities and Interculturality*. Newcastle-Upon-Tyne: Cambridge Scholars Publishing.
- Mato, Daniel y Alejandro Maldonado (comps.)
2007 *Cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización: perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO.
- Pajuelo, Ramón y Pablo Sandoval (comps.)
2004 *Globalización y diversidad cultural: una mirada desde América Latina*. Lima: IEP.
- Salas Astrain, Ricardo
2003 *Ética intercultural: ensayos de una ética discursiva para contextos culturales conflictivos, relecturas del pensamiento latinoamericano*. Santiago de Chile: Universidad Católica Cardenal Raul Silva Henríquez.
- Sartori, Giovanni
2001 *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*. Madrid: Taurus.
- Schröder, Gerhart y Helga Breuninger (comps.)
2005 *Teoría de la cultura: un mapa de la cuestión*. Buenos Aires: FCE.
- Stavenhagen, Rodolfo
2001 *La cuestión étnica*. México: El Colegio de México.
- Taylor, Charles
2009 *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*. México: FCE.
- Tomlinson, John
2001 *Globalización y cultura*. México: Oxford University Press.
- Touraine, Alain
2005 *Un nuevo paradigma: para comprender el mundo de hoy*. Barcelona: Paidós.

Trapnell, Lucy; Albina Calderón y River Flores
2008 *Interculturalidad, conocimiento y poder*. Lima: IBC.

Tubino, Fidel (ed.)
2012 *Universidad e interculturalidad: desafíos para América Latina*. Lima: PUCP-RIDEI.

UNESCO, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
1996 *Nuestra diversidad creativa. Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo*. París: UNESCO.

Urrutia, Jaime
2012 *Revista Agraria* N°146, Lima noviembre 2012

Otras fuentes

<http://www.idea.int/americas/peru/> Revisado en agosto del 2013.

<http://www.ine.gob.bo/indicadoresddhh/archivos/Plan%20Nacional%20de%20Acci%C3%B3n%20en%20Derechos%20Humanos.pdf> Revisado en agosto del 2013.

<http://www.midis.gob.pe/index.php/es/> Revisado en agosto del 2013.

<http://www.minam.gob.pe> Revisado en agosto del 2013.

<http://www.minedu.gob.pe/> Revisado en agosto del 2013

<http://www.minem.gob.pe> Revisado en agosto del 2013.

<http://www.minsa.gob.pe/>

<http://servindi.org/> Revisado en agosto del 2013.

