

SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO

CUADERNO DE TRABAJO N° 41

LA POLÍTICA DEL MULTILINGÜISMO EN DOS REGIONES CON MAYORÍAS QUECHUA HABLANTES: INFORME DE INVESTIGACIÓN

Stéphanie Rousseau - Eduardo Dargent - Alejandra Navarro - Paolo Sosa

Junio, 2017

CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO

DEPARTAMENTO DE
CIENCIAS SOCIALES



PUCP

DEPARTAMENTO DE
CIENCIAS SOCIALES



PUCP

CUADERNO DE TRABAJO N° 41

**LA POLÍTICA DEL MULTILINGÜISMO EN DOS REGIONES CON
MAYORÍAS QUECHUA HABLANTES:
INFORME DE INVESTIGACIÓN**

Autores:

STÉPHANIE ROUSSEAU

EDUARDO DARGENT

ALEJANDRA NAVARRO

PAOLO SOSA

Junio, 2017

Stéphanie Rousseau

Eduardo Dargent

Alejandra Navarro

Paolo Sosa

Editado por la Pontificia Universidad Católica del Perú

Departamento de Ciencias Sociales, 2017

Av. Universitaria 1801, Lima 32 – Perú

Teléfono: (51-1) 626-2000 anexo 4300

Fax: (51-1) 626-2815

dptoccss@pucp.edu.pe

Stéphanie Rousseau - Eduardo Dargent - Alejandra Navarro - Paolo Sosa

**LA POLÍTICA DEL MULTILINGÜISMO EN DOS REGIONES CON
MAYORÍAS QUECHUA HABLANTES: INFORME DE INVESTIGACIÓN**

Lima, Departamento de Ciencias Sociales, 2017

Diseño y diagramación: **K&J Soluciones Gráficas** de Elit León Atauqui

Calle Santa Francisca Romana 395, Lima

Teléfono: 657-1260

Correo electrónico: elit.leon@gmail.com

Primera edición digital, Junio 2017

Publicación disponible en: <http://departamento.pucp.edu.pe/ciencias-sociales/>

ISBN: 978-612-4320-22-4

Contenido

1. Problemática de la investigación:	6
2. Metodología:	9
3. El caso de Ayacucho	10
3.1 Reconstruyendo el proceso de la (no) implementación de políticas multiculturales en Huamanga, Ayacucho	12
3.1.1 Sobre la aprobación de la Ordenanza Regional N°0010-2008	12
3.1.2 Sobre los avances en política educativa regional.....	14
3.1.3 Sobre los avances en políticas de salud	16
3.1.4 Sobre los avances en el acceso a la justicia	17
3.1.5 Sobre los avances en programas sociales y en la capacitación de funcionarios municipales	18
3.1.6 El rol transversal del Ministerio de Cultura	20
3.1.7 El impacto de la normativa nacional en los procesos decisionales regionales y locales	21
3.2. Diagnóstico de los obstáculos y avances	22
3.2.1 Obstáculos.....	22
3.2.2. Avances	24
3.3 Conclusión.....	24
4. El caso de Cusco	26
4.1 Antecedentes históricos.....	27
4.2 Avances en el desarrollo de las políticas lingüísticas.....	30
4.2.1 Avances desde el Estado	30
La Municipalidad Provincial del Cusco:.....	30
El Gobierno Regional del Cusco:	31
La Dirección Desconcentrada de Cultura del Cusco:	32
4.2.2. Avances desde la sociedad civil	33
4.3 Limitaciones para el desarrollo de las políticas lingüísticas	35
4.4 Conclusión.....	37
5. Conclusión general	38
ANEXO: Lista de entrevistados	40

Este informe tiene como objetivo principal presentar y discutir los hallazgos del proyecto de investigación “La emergencia de políticas multiculturales en gobiernos regionales y municipales: los casos de Cusco y Ayacucho y Huamanga”, financiado por el Vicerrectorado de Investigación y ejecutado por el Grupo Interdisciplinario de Enfoques Cualitativos para el Estudio de la Política, afiliado al Centro de Investigaciones Sociales, Económicas, Políticas y Antropológicas (CISEPA-PUCP). El objetivo principal de este proyecto, realizado en 2016 y 2017, era entender los factores que explican la adopción e implementación de políticas de promoción de las lenguas indígenas en la normativa de los gobiernos regionales y municipales de Cusco y Ayacucho-Huamanga.

El equipo de investigación del proyecto estuvo conformado por Stéphanie Rousseau (Coordinadora e Investigadora Principal), Eduardo Dargent Bocanegra (Co-investigador), Alejandra Navarro Véliz (Asistente) y Paolo Sosa Villagarcía (Asistente). El trabajo de campo en Ayacucho-Huamanga fue realizado por Eduardo Dargent y Alejandra Navarro, mientras en Cusco fue llevado a cabo por Stéphanie Rousseau y Paolo Sosa.¹

¹ La investigación generó dos artículos académicos que se encuentran en proceso de evaluación por parte de revistas académicas. Adicionalmente, parte de los datos y del análisis se utilizaron en el siguiente artículo: Meléndez, M. C. A., Bocanegra, E. D., & Rousseau, S. (2017). “Más allá de la capacidad estatal: sociedad civil e implementación de políticas a nivel subnacional en Cusco y San Martín (Perú)”. *Colombia Internacional*, (90), 99-125.

1. Problemática de la investigación:

Desde el 1993 la Constitución peruana reconoce la pluralidad étnica y cultural de la Nación, y el carácter oficial de los idiomas indígenas en las zonas donde predominan. Ya en la década de 1970, durante la primera fase del gobierno militar, se habían producido algunos avances importantes como el reconocimiento oficial del idioma quechua y la introducción de un enfoque bilingüe en la educación como componente obligatorio, ambas medidas dentro la de retórica nacionalista del régimen. Sin embargo, muy pocos avances se habían concretado, y esta situación se mantuvo incluso luego del 93.

A partir del 2011, la política multicultural peruana tomó un nuevo giro. Unos meses antes de la adopción de la Ley del derecho a la consulta previa a los Pueblos Indígenas u Originarios (Ley 29785), se adoptó la Ley 29735 'Ley que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú'. Esta ley establece una serie de derechos lingüísticos y responsabilidades del Estado nacional y de los gobiernos regionales y municipales en la protección y promoción de éstos. Rompe con el carácter monolingüe del Estado peruano y establece por primera vez derechos positivos de los peruanos y peruanas cuya lengua materna es un idioma indígena, a recibir servicios públicos en su idioma materno en los ámbitos donde predominan poblaciones hablantes de idiomas indígenas. Desde el nivel regional, se observa que varios gobiernos, incluso antes del 2011, han adoptado ordenanzas para oficializar el uso de idiomas indígenas en su jurisdicción, por ejemplo, haciendo obligatoria la enseñanza de un idioma indígena en las instituciones educativas de la región.

La adopción de una ley sin precedentes que finalmente desarrollaría lo dispuesto por la Constitución de 1993 respecto de la creación de un nuevo régimen lingüístico se volvió realidad gracias al arduo trabajo de unos pocos Congresistas y expertos. La Ley fue promovida básicamente por unos cuantos Congresistas del Partido Nacionalista aliados con otros del Partido Unión por el Perú. Algunos de estos políticos habían liderado una fuerte batalla para confrontar la discriminación explícita en contra de hablar quechua dentro del Congreso. Las Congresistas Hilaria Supa, Margarita Sucari y María Sumire, del Partido Nacionalista rompieron la tradición monolingüe del Congreso jurando solemnemente en quechua el día que asumieron en cargo en el 2006. Ello provocó inmediatas reacciones de sorpresa, criticismo y aplauso. El presidente del Congreso pidió tres veces a María Sumire, Congresista de la región andina de Cusco, que repita su juramento. La exhortó a jurar en español. Sumire describió este hecho como una agresión contra sus derechos como quechua-hablante.

Sumire y Supa entraron en un combate muy mediatizado con la Congresista Fujimorista Martha Hildebrandt, quien usó sus antecedentes como lingüista para manifestar su oposición a través de comentarios denigrantes, no sólo contra la inclusión de lenguas indígenas como oficiales, sino también contra la legitimidad de las Congresistas como legisladoras. Por ejemplo, cuando Hilaria Supa fue elegida presidenta de la Comisión de Educación del Congreso, Hildebrandt renunció a su puesto en dicha comisión. Ella sostuvo que Supa carecía de las credenciales académicas necesarias para dicho puesto. Supa también fue tratada de ignorante por un importante diario nacional, Correo, que puso en primera plana una fotografía de sus notas escritas a mano en español y señaló sus errores gramaticales y ortográficos. Ello llevó a una rápida condena del diario por parte del Congreso.

Las primeras leyes importantes sobre lenguas indígenas fueron presentadas en el 2007 en el contexto de esta nueva presencia visible del quechua en el Congreso. La Ley 29735 fue promulgada finalmente en el 2011 luego de una dura batalla entre la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, la Comisión de Educación y el Plenario del Congreso. La Congresista María Sumire fue la principal promotora de la ley dentro de la primera Comisión arriba mencionada. Ella también lanzó una campaña, la Campaña Nacional por la Interculturalidad: “Habla en tu idioma, es tu derecho” para incrementar la conciencia pública sobre los derechos lingüísticos contenidos en la Constitución de 1993 y la necesidad de implementarlos a través de una legislación detallada.

La Ley explícitamente busca desarrollar lo que está contenido en el artículo 48 de la Constitución, y establece por primera vez derechos lingüísticos individuales basados en el principio de territorialidad. Entre aquellos, podemos señalar el derecho a ser atendido en la propia lengua materna en los servicios públicos, el derecho a acceder a un intérprete en los servicios públicos, el derecho a ser educado en la lengua materna indígena propia. Las lenguas nativas están reconocidas como oficiales –junto con el español– en todas las zonas donde predominan, y la ley crea nuevas herramientas políticas para que el Estado determine dónde se deben aplicar estos derechos (a nivel de gobierno distrital, provincial y regional). La ley también establece que las autoridades estatales tienen la obligación de desarrollar progresivamente los medios necesarios para servir a los ciudadanos en estos idiomas, así como en español, lo que significa capacitar funcionarios públicos y ajustar las políticas de contratación de conformidad con ello.

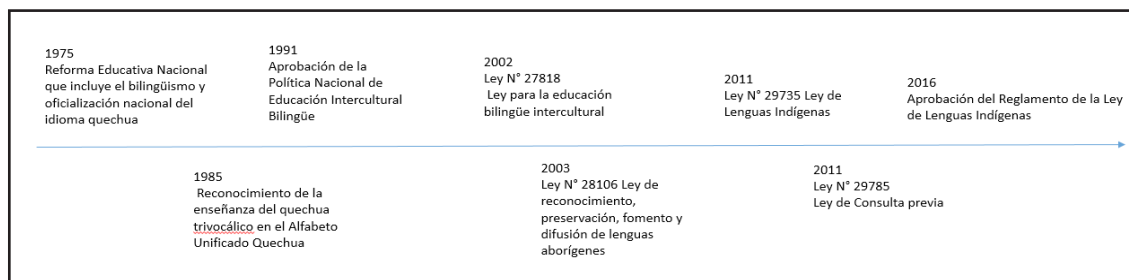
La Ley fue promulgada por el gobierno del APRA unos días antes del final de su gobierno. Estableció que el Ministerio de Educación sería la principal entidad

responsable de su implementación. El siguiente gobierno liderado por el presidente Ollanta Humala (Partido Nacionalista) propuso una nueva política sobre derechos de pueblos indígenas, creando la Dirección de Lenguas Indígenas dentro del Vice-Ministerio de Interculturalidad, en Octubre de 2013. Esto fue un paso necesario para garantizar que la Ley 29735 empezara a ser implementada efectivamente y no solo desde el sector Educación.

¿Qué está detrás de esta transformación en curso del régimen lingüístico peruano? Esta investigación busca entender cómo se desarrolla la política multicultural de promoción de los idiomas indígenas en dos regiones cuya población es mayoritariamente quechua-hablantes: Cusco y Ayacucho. La investigación pretende descubrir tanto a nivel regional como a nivel de los municipios provinciales de las capitales de esas regiones, qué políticas y programas han adoptado los gobernantes, y en base a qué tipo de dinámica política. El marco teórico se basa en el rol de los actores sociales y políticos, la construcción contemporánea de la identidad regional y la capacidad estatal, para explicar la adopción y la implementación de políticas multiculturales. El método de la comparación permite mostrar diferentes patrones de interpretación de la normativa nacional y su adaptación a nivel regional y municipal en relación a cada contexto.

Los objetivos específicos de la investigación fueron los siguientes: a) Describir las políticas adoptadas por los gobiernos estudiados y los alcances de su implementación, identificando los actores que las promueven y los que las rechazan; b) Evaluar el grado de implementación de la Política Nacional de Lenguas Indígenas en la normatividad y los programas de los gobiernos estudiados; c) Identificar los factores y procesos que dificultan o facilitan la adopción de políticas multiculturales y su implementación; y d) Recoger y sistematizar las percepciones de autoridades políticas y los funcionarios públicos sobre la Ley de Lenguas Indígenas y las políticas regionales y municipales afines.

Gráfico 1. Normativa principal relacionada a la adopción de políticas multiculturales en el gobierno central (Perú)



Fuente: Elaboración propia.

2. Metodología:

Se logró realizar aproximadamente 50 entrevistas. Los entrevistados provenían de sectores diversos, sean funcionarios públicos regionales y municipales elegidos o de confianza, actores de la sociedad civil, de la cooperación internacional o bien funcionarios de las oficinas descentralizadas o desconcentradas de los programas y Ministerios. En Cusco, en febrero de 2016 se desarrolló una entrevista grupal con seis miembros del sindicato de trabajadores de uno de los mercados de abastos de la ciudad del Cusco, con el objetivo de recopilar sus percepciones sobre las políticas desarrolladas por distintos sectores en el espacio del mercado. Asimismo, para ambos casos se realizó una recopilación de fuentes documentales, tanto normativas como informes de la sociedad civil y gubernamentales, con lo que se pudo identificar los diversos planteamientos que existen respecto a en qué consisten y en qué medida se implementan las políticas públicas desde un enfoque multicultural y en particular enfocando en la cuestión lingüística. Finalmente, en el marco de la investigación se desarrollaron visitas a locales del Estado (oficinas, centros de salud y colegios) con el objetivo de constatar los avances en la adecuación intercultural de los espacios, especialmente en lo referido a políticas de inclusión lingüística tales como la implementación de señalética bilingüe o la existencia efectiva de puntos de acceso e información en idiomas diferentes al castellano.

La normativa y las políticas en materia lingüística han sido analizadas tanto a través de la gestión sectorial como de la descentralización. Por lo tanto, es importante señalar que varias iniciativas sobre los idiomas indígenas preceden a la Ley de lenguas indígenas del 2011, especialmente desde los sectores encargados de educación, salud y justicia. El diseño institucional determina que las Direcciones Regionales de Educación (DRE) tengan competencias descentralizadas y dependan de los gobiernos regionales, sin embargo, en la práctica, los niveles de desconcentración y coordinación con la política nacional son importantes. Por otro lado, en el tema

específico de la política lingüística, el sector Educación es el encargado de definir las características idiomáticas de las lenguas en los procesos de normalización, mientras que el sector Cultura es encargado de su promoción y salvaguarda bajo dichas características.

Durante las entrevistas, se preguntó sobre 1) las políticas y programas existentes (así como su origen político y sus propósitos y alcances), 2) su justificación (dimensión de identidad regional) y 3) los procesos que facilitan o dificultan la implementación (capacidad estatal y presión/ apoyo social-político). Además, también se buscó recoger las percepciones de los entrevistados sobre la Política Nacional de Lenguas Indígenas, su significado, pertinencia y en qué medida el Gobierno Regional y local se ha apropiado de ella.

También es importante mencionar que el período estudiado comprende los años 2002 hasta el 2014, y que a nivel de autoridades elegidas se buscó más que entrevistar a todas cubrir las diferentes gestiones. Los resultados preliminares de esta investigación fueron presentados en talleres de discusión en ambas regiones con el objetivo de recabar información adicional y las reacciones de expertos, activistas y funcionarios públicos sobre las conclusiones presentadas. Se espera que este estudio sea útil para la toma de decisiones, al (re) construir el proceso de aprobación de instrumentos normativos, el nivel de adopción y los factores que influyen para determinar el éxito o fracaso de los mismos.

3. El caso de Ayacucho

Empezamos la investigación preguntándonos ¿en qué medida la demanda de políticas multiculturales ha sido expresión de una reivindicación identitaria en Ayacucho? La respuesta es muy compleja, pues existen una serie de factores que intervienen. Varios de los informantes han manifestado la necesidad de (re) construir una identidad regional más fuerte, que se exprese en los procesos de toma de decisión y que por tanto se traduzca en demandas concretas dentro de la agenda local. El conflicto armado interno ha impactado de forma importante la forma en que es percibida la movilización social, pero también la identidad. Así, por ejemplo, la demanda de políticas públicas interculturales no es una prioridad de las organizaciones de migrantes, quienes mantienen su foco de atención en el acceso a servicios y en la política de reparaciones. El reconocimiento de su identidad más allá de los meros trámites procedimentales –como la tenencia de DNI, lo que sin duda es fundamental también-, es un mensaje que aún no logra penetrar en su agenda. Es decir, puede reconocerse su importancia, pero la participación ciudadana obedece a otras razones antes que reivindicaciones ligadas a la cultura.

Por su parte, algunos informantes reflexionaron de una manera más profunda sobre la lucha por el reconocimiento de una identidad regional no hispanohablante, así como también sobre las formas en que se ha expresado. Podría decirse que queda más claro lo que “no es ayacuchano” que lo que efectivamente es. Por ejemplo, al referirse a personas no ayacuchanas que ocupan plazas docentes en Ayacucho, se afirma que es fácil reconocerlas porque no siempre entienden las costumbres regionales; es más, ello se considera como un obstáculo que limita mejores resultados en la Educación Intercultural Bilingüe. En lo que se refiere al idioma, por un lado, se manifestó una tendencia a *romantizar* el uso del quechua, considerándolo una lengua ancestral que necesita ser preservada por dicha condición. Por otro, el quechua es valorado más bien por su uso cotidiano. En algunos momentos se ha evidenciado cierto nivel de contradicción entre ambas perspectivas, en la medida en que varios de los que consideran al quechua como una herencia cultural tienen dificultades para conciliar dicha idea con el hecho de que el idioma haya entrado en contacto con otros. Así, por ejemplo, a estas personas les resulta difícil entender cómo una persona quechuahablante puede comunicarse por celular y utilizar algunas palabras en inglés. Esta situación inclusive es vista a veces con desaprobación pues estaría “degradando” al quechua.

Entonces, no existe una reivindicación identitaria traducida en una demanda política. En lo que respecta al uso del lenguaje como parte de la expresión cultural, coexisten una serie de visiones que pueden llegar a ser divergentes, en la medida en que una idea “purista” de preservación del quechua se contraponen a un uso cotidiano que se nutre de otros lenguajes como el castellano y el inglés. Como resultado, las demandas por la interculturalidad pueden llegar a estratificarse y segmentarse. Sin embargo, las instituciones políticas han desarrollado normativa en materia lingüística. En cuanto al Gobierno Regional de Ayacucho (GRA), la primera normativa aprobada en la línea de la interculturalidad puede encontrarse en el Plan Educativo Regional de 2006, al que posteriormente le seguiría el Plan de Mediano Plazo (PMP) con el objetivo de precisar y operativizar más concretamente los objetivos esbozados en el primer instrumento. Por su parte, las Ordenanzas Regionales de 2008 y 2011 reconocen como lenguas oficiales de Ayacucho al quechua, asháninka, y matsiguenga, aparte del castellano. A la par, la valoración de la interculturalidad como enfoque necesario para la toma de decisiones estuvo presente también en los instrumentos de política desarrollados participativamente.

Gráfico 2. Línea de tiempo sobre la normativa relacionada a la adopción de políticas multiculturales en la región Ayacucho



Fuente: Elaboración propia.

Huamanga ha desarrollado menos normativa relacionada al tema, nutriéndose principalmente de lo trabajado desde el nivel de Gobierno Regional. No obstante, sí posee una ordenanza anti-discriminación y recoge aportes de la interculturalidad en diversos instrumentos de gestión.

Gráfico 3. Línea de tiempo sobre la normativa relacionada a la adopción de políticas multiculturales en la provincia de Huamanga



Fuente: Elaboración propia.

3.1 Reconstruyendo el proceso de la (no) implementación de políticas multiculturales en Huamanga, Ayacucho

3.1.1 Sobre la aprobación de la Ordenanza Regional N°0010-2008

La Ordenanza Regional N°0010 del 2008, que reconoce al castellano, asháninka y al quechua como lenguas oficiales de Ayacucho fue el punto de partida del trabajo de campo de esta investigación, a partir del cual se identificaron factores que originaron su entrada en la agenda local, cuál ha sido su nivel de implementación y en qué medida se ha nutrido de la normativa nacional.

Respecto al primer momento, se puede afirmar que la inclusión de la interculturalidad –a *grosso modo*– dentro de la agenda del Gobierno Regional de Ayacucho no ocurrió como resultado de una anticipación interna (es decir, que surgió de un

interés generado por la propia gestión municipal), sino por una constante presión de parte de diversas organizaciones de la sociedad civil. Si bien existen varias versiones respecto a quiénes participaron en la promoción de la Ordenanza, la mayoría coincide en reconocer el papel fundamental que jugó la Federación de Clubes de Madres de Ayacucho (FEDECMA)- actual FEREMIA-, con varios años de presencia social en Ayacucho, así como una gran cantidad de actores dedicados a la promoción de la Educación Intercultural Bilingüe entre los que se encuentra el Consejo Educativo Regional.

FEDECMA estableció alianzas con otras organizaciones de la sociedad civil, entre las que destacan Chirapaq como su principal soporte político-técnico y la Red de jóvenes Ñoqanchiq. Según detallan los propios actores, gracias a la primera lo que en un inicio fue una demanda orientada solo a contar con funcionarios públicos bilingües se convirtió en una demanda más elaborada de reivindicación de los derechos lingüísticos. Para ello, dicha ONG asesoró la elaboración de la propuesta de Ordenanza.

Ésta se trabajó desde el 2006 y se realizaron acciones de incidencia para lograr su aprobación durante todo el 2007 y gran parte del 2008, mediante estrategias como el desarrollo de talleres de capacitación, la participación en medios de comunicación – principalmente la radio- y la asistencia constante a reuniones del Consejo Regional. También se trabajó a nivel de consejeros regionales, funcionarios de confianza y aliados de la sociedad civil (resaltan Tarea y UNICEF-CEPRODENA), con el objetivo de articular demandas afines y construir una red más fuerte para soportar todo el proceso.

A la par, en el sector Educación y en Salud empezaron a trabajarse algunos instrumentos de política con enfoque intercultural, como el Proyecto Educativo Regional o la Adecuación del Parto Vertical. En este punto es necesario precisar que varias de estas herramientas respondían a lineamientos establecidos por el gobierno central.

Luego de casi dos años de ejercer presión, el 2008 el Consejo Regional de Ayacucho aprobó la Ordenanza, atribuyendo competencias y determinando los productos a lograr de acuerdo a la normativa regional de gestión. En este sentido, el seguimiento a la implementación de la política debía responder a tres líneas: 1) la capacitación de funcionarios, 2) las intervenciones en política educativa e 3) intervenciones en los servicios de salud. Se indaga sobre su efectivo proceso de implementación en la segunda parte.

3.1.2 Sobre los avances en política educativa regional

Si bien la mayoría de organizaciones reconoció el rol visible de FEDECMA en el proceso de aprobación de la ordenanza, otras consideraron que fue el resultado del trabajo de ONGs interesadas en la política educativa, especialmente en lo relacionado a la EIB. En efecto, actores como la Defensoría del Pueblo resaltaron el papel de Tarea y el CEPRODENA (Centro de Protección de los Derechos del Niño y el Adolescente), quienes en alianza con UNICEF realizaron una variedad de actividades (desde capacitaciones hasta la publicación de textos escolares) en el marco de la promoción de la EIB.

Así pues, si bien no todos los informantes conocen de cerca el proceso de aprobación de la Ordenanza, todos coinciden en afirmar que explorar la política educativa regional es quizás la mejor forma de adentrarse en la multiculturalidad como tema de agenda de Estado, sea este regional o nacional. En este contexto, durante la primera parte del trabajo de campo se puso mucho énfasis en esta temática.

La aprobación del Plan Educativo Regional de Ayacucho (PER-A) antecedió a la aprobación de la Ordenanza N° 10, al igual que la Ley de la EIB. En dicho instrumento se condensaron 82 lineamientos de políticas públicas, orientados a mejorar, fortalecer y ampliar la cobertura de la política educativa en la región Ayacucho. Uno de los componentes más importantes tiene que ver, en efecto, con el logro de una Educación Intercultural Bilingüe de calidad. Es más, se propone que el quechua sea de enseñanza obligatoria en todas las instituciones educativas públicas y privadas. Asimismo, se hace hincapié en la necesidad de fortalecer los lazos con los padres de familia y la sociedad civil, de quienes se espera un rol mucho más activo en la implementación de la EIB. Lo mismo sucede con los compromisos que se esperaría que asuma el Gobierno Regional y los gobiernos municipales, especialmente a través de sus Gerencias de Desarrollo Social, Humano o similares. Ya en el 2012, el Plan de Mediano Plazo (PMP) fue aprobado con el objetivo de establecer medidas más específicas que puedan ser implementadas en un menor lapso de tiempo.

Ahora bien, bajo estos “paraguas” normativos, el trabajo de campo exploró las percepciones de los actores respecto al nivel de su adopción efectiva, contrastándolos entre sí y con otras fuentes que incluyeron la revisión documental. Lo primero que resalta es que todos coinciden en que los estímulos para mejorar y fortalecer la EIB fueron generados desde el Ministerio de Educación y no por el Gobierno Regional o local. Programas Presupuestales como el PELA y estrategias como el Acompañamiento Pedagógico a docentes EIB responden principalmente a iniciativas del gobierno central, cuya formulación cuenta con muy poca participación

de los gobiernos regionales y locales. Si bien existe la posibilidad de transferencia de recursos a los GR para la atención de algunas prioridades educativas, lo cierto es que los mayores niveles de avance se han logrado respondiendo directamente a los objetivos del MINEDU antes que a la priorización regional. En esta línea, es necesario resaltar también que, en un contexto con muchas limitaciones institucionales, los liderazgos personales son los que en gran parte definieron el nivel de éxito o fracaso de las iniciativas de políticas. Tal es el caso de la Dirección Regional de Educación de Ayacucho, que en algún momento contó con una alta dirección comprometida con la EIB, vínculos que no han logrado mantenerse tras los cambios de gestión. Así pues, si en un momento se contaba con apoyo personal de algunos funcionarios públicos, en el siguiente este podía cambiar radicalmente.

Por su parte, en relación a otros factores que intervienen en las políticas EIB debe tenerse en cuenta cuál ha sido el rol de los institutos pedagógicos y las universidades (especial pero no únicamente la UNSCH). Se sabe que los primeros han tenido un mayor avance en la formación de docentes EIB, aunque no necesariamente han alcanzado niveles suficientes de calidad en su preparación. Así también, los resultados en instrumentos como la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) han mostrado que aún existe un gran trecho que recorrer. Y ello no solo tiene que ver con el rendimiento de las y los estudiantes en sí, sino con el fortalecimiento de la función docente y la dotación de materiales de trabajo. Las evaluaciones de rendimiento también deben ser coherentes con los insumos que se ofrecen para el trabajo en el aula, lo que en opinión de varios actores no ha venido sucediendo.

Finalmente, al intentar comprender el rol que han desempeñado el Gobierno Regional y el provincial de Huamanga en la implementación de la EIB, queda claro que ha sido bastante limitado. Por un lado, la EIB no es una prioridad en la agenda local, y por extensión tampoco lo ha sido la multiculturalidad en términos más generales. Es probable que en algunos momentos hayan promovido capacitaciones o brindado infraestructura para actividades puntuales, pero en general es muy poco lo que se ha hecho. Así pues, aunque la Gerencia de Desarrollo Social del GRA o la Gerencia de Desarrollo Humano de la MPH poseen la competencia de dar seguimiento al avance de la EIB (lo que está estipulado en el propio PER-A, donde han participado en su formulación), en realidad mantienen otras prioridades como la reducción de la anemia. Esta poca atención a la multiculturalidad responde también a que, en términos genéricos, los gobiernos locales mantienen mayor interés por la dotación de infraestructura antes que en el desarrollo de iniciativas orientadas por un enfoque “social”.

Finalmente, debe reconocerse el rol que algunos consejeros regionales y regidores provinciales, especialmente aquellos que han tenido algún tipo de acercamiento a la EIB, desempeñaron en la promoción de la multiculturalidad dentro de la agenda legislativa regional y/o provincial. Si bien la implementación efectiva de instrumentos como la Ordenanza N° 10 del 2008 tuvo alcances muy cortos, también es cierto que resulta positivo contar con autoridades elegidas que, aun con las limitaciones institucionales propias del ejercicio de las consejerías o regidurías, mantienen una mirada crítica del proceso.

3.1.3 Sobre los avances en políticas de salud

La salud fue otro campo considerado como prioritario para la implementación de la Ordenanza N°10. Según señala FEDECMA, se detectó que una de las causas principales de muerte materna se debía a la falta de comunicación entre la gestante y el/la médico, por lo que utilizaron este argumento durante el proceso de incidencia. Si bien no se contaba con una investigación más sistemática de estos casos, FEDECMA tenía la facilidad de acceder a las pacientes de forma más sencilla, en la medida en que era una organización reconocida por defender los derechos de las mujeres ayacuchanas, apoyando también la labor del Instituto de la Mujer Ayacuchana (IRMA). En varias ocasiones personal menos calificado fungía como traductor, lo que definitivamente no podía ser una solución permanente.

Estas limitaciones en la comunicación, al igual que en las políticas educativas, fueron motivo de preocupación para la alta dirección de la Dirección Regional de Salud durante algún tiempo, en el cual se implementó una serie de programas comunitarios que buscaban acercar a los servidores de salud a la población. En ese sentido, se diseñaron intervenciones en las que el personal del Ministerio de Salud hacía campañas en los propios barrios, sobre todo para promover buenas prácticas de higiene, prevención de enfermedades, etc., la mayoría de las cuales tenían un componente de bilingüismo, aunque sea básico. Por su parte, también se trabajó con la adecuación del parto vertical, cuya Norma Técnica fuera aprobada en el 2005 por el MINSA. Varios de los informantes afirmaron que sí ha habido un incremento de partos institucionales con lo que sería un componente intercultural, pero que en general los médicos aún deciden qué tipo de parte deben tener las gestantes. En las entrevistas realizadas, este dato va acompañado de una interpretación interesante, pues se sostiene que aquellos médicos que deciden por sobre los deseos de las madres generalmente son *“no ayacuchanos”*, afirmación que coincide con las percepciones sobre los procesos de contratación del personal.

El equipo de investigación realizó una breve revisión documental sobre los requisitos para acceder a una plaza de salud en Ayacucho, priorizando los perfiles de médicos, enfermeras y gineco- obstetras. Se encontró que el conocimiento del quechua solo es obligatorio para enfermeras y obstetras, no así para los médicos. Así pues, el personal más calificado no necesariamente tiene que conocer el idioma de los pacientes a los que atiende. En cuanto a los otros perfiles, se evidenció que aunque dicho requisito se considera como necesario para el otorgamiento de la plaza, no existe ningún instrumento que garantice y evalúe el nivel de conocimiento del quechua, pues solo se pide una declaración jurada. No existen mecanismos de control y verificación del manejo del idioma. Y como tampoco existen iniciativas como la contratación de traductores en espacios que se suponen atienden a una gran cantidad de población no hispanohablante, se agudiza la informalidad en la comunicación, pues personal bilingüe no calificado que funge de traductor, sin que ello signifique el reconocimiento del derecho a recibir atención en el idioma materno. En conclusión, en lo que respecta a la salud se han realizado algunas intervenciones puntuales y se ha avanzado en la adecuación del parto vertical, aunque aún prepondera una visión más tradicional de los partos institucionales. Por otro lado, no parecen haberse realizado esfuerzos suficientes para contratar personal calificado que por lo menos posea un nivel básico del quechua (peor aún del asháninka y matsiguenga), lo que agudiza la informalización de la comunicación médico-paciente al requerir de un traductor que no ha sido contratado para ejercer tal función. En todo caso, esta utilización de personal bilingüe no implica un reconocimiento del derecho de los usuarios a recibir atención en su idioma materno. Vale la pena mencionar que ni el Gobierno Regional ni la Municipalidad de Huamanga han manifestado algún interés en desarrollar programas más sostenibles, colaborando esporádicamente en algunas actividades pero sin ningún tipo de compromiso institucional. Tampoco se tiene mucho conocimiento sobre la Ley de Lenguas Indígenas.

3.1.4 Sobre los avances en el acceso a la justicia

El acceso a la justicia no fue considerado como un eje de intervención en la Ordenanza Regional, pero sí se emprendieron algunos proyectos que es necesario destacar. En el 2014, la Corte Superior de Justicia de Ayacucho publicó el “Manual para el Empleo del Quechua Chanka en la Administración de Justicia”, con el objetivo de orientar a los funcionarios públicos y a la ciudadanía en los procesos judiciales utilizando el quechua. En la misma línea, en el 2015 se implementó el Juzgado de Paz intercultural en la provincia de Víctor Fajardo, debido a la gran incidencia de casos con involucrados quechuahablantes. Por el contrario, en Huamanga no existe alguna iniciativa similar, aunque la Dirección Regional de Defensa Pública y Acceso a la Justicia del MINJUS ha llevado algunos casos en quechua. En este contexto,

ha señalado que el bilingüismo no es un problema en el acceso a la justicia, pues la mayoría de ayacuchanos *hablan o entienden el quechua*, por lo que es improbable no encontrar funcionarios que no cumplan este requisito. No obstante, la sede de esta Dirección no cuenta con un sistema de información abierta en el que pueda verificarse lo afirmado. Solo puede accederse a ella mediante una solicitud enviada directamente a la sede central del MINJUS. Ello limita, pues, las posibilidades de tomar decisiones en base a la evidencia sobre el acceso a la justicia.

Ahora bien, al consultar con el Poder Judicial, los resultados fueron similares, ya que por un lado no contaban con información actualizada respecto al nivel de atención de casos y por otro tampoco se ha evaluado el impacto del Manual de Quechua, por lo que aún no se sabe cuáles han sido los resultados de su publicación. Asimismo, otros actores han señalado que, al igual que en los casos anteriores, el cambio de presidente de la Corte Superior impactó negativamente en los avances que iban generándose, debido a que no existían garantías para la sostenibilidad de las propuestas. Con cada nuevo presidente se empieza “desde cero”.

3.1.5 Sobre los avances en programas sociales y en la capacitación de funcionarios municipales

Un tercer componente de la Ordenanza se relacionaba con la capacitación a los funcionarios públicos, sean estos de confianza o colocados de forma meritocrática. Al igual que en la educación y la salud, se otorgaban competencias a la Gerencia de Desarrollo Social del GRA para diseñar planes y programas de capacitación a los servidores públicos, con el objetivo no solo de evaluar su nivel de manejo del quechua sino también de concientizarlos sobre los derechos lingüísticos. Al leer algunos instrumentos de gestión de dicha gerencia, como su Plan Operativo y Estratégico, se mencionan brevemente algunos lineamientos sobre la interculturalidad, pero no se han encontrado medidas concretas a realizar, lo que se refleja en la ausencia de partidas presupuestales específicas. Por su parte, en lo que concierne a la Gerencia de Desarrollo Humano de la Municipalidad de Huamanga, tampoco se ha encontrado algún dispositivo que dé cuenta de una preocupación visible por la interculturalidad más allá de la organización de concursos de poesía o de creación musical, actividades en las que sí existe un mayor involucramiento no solo de la MPH, sino también de la Dirección Desconcentrada de Cultura.

En este marco, ni el Gobierno Regional ni la Municipalidad Provincial cuentan con data en la que se especifique en qué medida los funcionarios que trabajan en ellos verdaderamente dominan el quechua (ni qué decir del asháninka o el matsiguenga). Una de las razones que justifican esta falta de información parece ser, al igual que

en el caso anterior, el “firme convencimiento” de que toda la población (más allá del trabajo que realicen) ayacuchana habla o entiende el quechua, lo que significa que se da *por descontado* el manejo del idioma como una característica que antecede al ejercicio de la función, en este caso, municipal. Así pues, no es un requisito relevante de evaluar porque *se supone* que todos los cumplen. Una segunda razón tiene que ver con las prioridades de las agendas regional y municipal, muy concentradas en la dotación de infraestructura.

Es preciso resaltar que esta falta de datos sobre el manejo del idioma se extiende a la identificación de la composición lingüística y demográfica de la región, puesto que, aunque se sabe que el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) puede brindar esta información, parece no haber voluntad ni para pedirlos ni para tomar decisiones en base a ellos.

En cuanto a los funcionarios de los programas sociales, se ha identificado algunas medidas que han mejorado el acceso y la calidad de la atención, aunque aún subsisten una serie de brechas que deben ser superadas. El equipo de investigación logró entrevistar a funcionarios de Haku Wiñay (Mi Chacra Emprendedora) de FONCODES y del Centro Emergencia Mujer (CEM), que, aunque no es un programa social propiamente dicho, es un servicio que ofrece el gobierno central a nivel nacional. En primer lugar, Haku Wiñay es un programa diseñado para mejorar el rendimiento de los terrenos de los campesinos, orientado principalmente a la agricultura de subsistencia. A través de los *yachachiq* se aspira a tener puntos focales que puedan capacitar a otros miembros de la comunidad. En este sentido, uno de los componentes más valorados del programa implica el reconocimiento de los saberes ancestrales, los cuales forman parte de los procesos de capacitación que son complementados por el conocimiento de nuevas tecnologías.

Si bien desde FONCODES Ayacucho se considera esta iniciativa como una de las más exitosas, una evaluación a nivel nacional realizada por el propio Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) ha señalado que este programa alcanzó los niveles más bajos de conocimiento sobre la interculturalidad. Esta aparente contradicción debe ser más profundamente explorada. Solo queda mencionar que, como en los apartados anteriores, el acercamiento con el GRA o la MPH continúa muy limitado.

Por su parte, al conversar con funcionarias del CEM se señaló que la brecha lingüística continuaba siendo amplia. Durante la atención a las víctimas de violencia, en ocasiones el personal menos calificado debía ser traductor, lo que muchas veces

disuadía a las usuarias de continuar su atención en el CEM pues debían relatar los sucesos a más personas y no solo al/ a la especialista. Ahora bien, si por un lado se consideró como un aspecto positivo la obligatoriedad del manejo del quechua para la ocupación de una plaza en la región, por otro se afirmó que se encuentra plagado de debilidades. Ello se debe a que el proceso de contratación es llevado a cabo desde Lima, y que dentro de este no existen instrumentos de evaluación que verifiquen el nivel de quechua. Al igual que en lo relativo a la salud, basta con una declaración jurada. La facultad de decisión está en Lima, por lo que aun cuando se tenga data procesada a nivel regional, la centralización subsiste. Aunque en el CEM se nos brindó información estadística sobre la lengua materna de las víctimas, ello no garantiza que todo el proceso de atención haya ocurrido en el mismo idioma.

3.1.6 El rol transversal del Ministerio de Cultura

Uno de los puntos clave que se exploró en esta investigación se relaciona con el rol que ha cumplido el Ministerio de Cultura, más específicamente la Dirección Desconcentrada de Cultura de Ayacucho, en la promoción de políticas públicas interculturales. Las entrevistas y las fuentes documentales han permitido esbozar un perfil que en general parece más enfocado en políticas asociadas a la preservación del patrimonio histórico y menos en políticas sociales.

En este contexto, la participación de la DDC-Ayacucho se hizo más evidente en tres iniciativas principales: la redacción del Manual de Quechua junto a la Corte Superior de Ayacucho, el auspicio de concursos de poesía y música junto a la Municipalidad de Huamanga y finalmente la emisión de opinión técnica sobre la Ordenanza Regional N° 10. En primer lugar, la DDC consideró como un aporte fundamental su colaboración en la publicación del Manual de Quechua, pues representa un instrumento de política en el que se visibiliza más claramente su rol promotor de la interculturalidad. Lo mismo sucede con los concursos, ya que estarían aportando a la preservación de las expresiones culturales ayacuchanas *más tradicionales*. El tercer punto merece especial atención, pues significaría que el Ministerio de Cultura tuvo conocimiento de las implicancias de la Ordenanza. Sin embargo, la falta de memoria institucional en medio de la transición del INC a la DDC ha hecho que los funcionarios actuales desconozcan el proceso que siguió la Ordenanza y, aun peor, los compromisos asumidos por el INC en su momento. Entonces, se sabe que aquella existe, pero no cómo se aprobó ni cuánto se ha avanzado en su implementación.

A esta falta de memoria institucional se suma el hecho de que actualmente la DDC cuenta con un único funcionario que trabaja la interculturalidad, y que al

mismo tiempo cumple funciones de promotor cultural. El ejercicio de esta segunda competencia ocupa casi todo su tiempo, por lo que la primera queda en segundo plano. Si bien dicho funcionario es un traductor oficial del Ministerio de Cultura y ha colaborado con iniciativas –principalmente de ONGs- para colocar señalética bilingüe en diversos lugares de Ayacucho, lo cierto es que no es una prioridad institucional.

Esta afirmación se complementa con lo señalado por otros actores entrevistados, tanto funcionarios públicos como miembros de organizaciones sociales, quienes consideran que el rol de la DDC en la promoción de la interculturalidad en Ayacucho es prácticamente inexistente. Sea el sector salud, educación o justicia, la conclusión fue similar: puede existir cierta coordinación coyuntural pero no es sostenible. Es más, al ser consultados sobre la data y el conocimiento de la normativa nacional, la DDC señaló que contaba con información oficial, pero que la falta de recursos limitaba la mayor visibilización. Ello ha hecho que no existan mecanismos de coordinación con otros sectores, fragmentando la formulación de políticas y aislando el trabajo que cada uno realiza.

3.1.7 El impacto de la normativa nacional en los procesos decisionales regionales y locales

Un último punto a tener en cuenta implica evaluar el nivel de conocimiento que existe respecto a la normativa nacional, con especial énfasis en las Leyes de Lenguas de 2003 y 2011, pero también otros instrumentos como reglamentos y normas técnicas. En principio, puede decirse que el conocimiento de ambas leyes se encuentra muy limitado a los cargos de la más alta dirección, en especial de la Dirección Desconcentrada de Cultura y de la Defensoría del Pueblo, más familiarizados con la lógica de los derechos lingüísticos. Sin embargo, como ya se ha evidenciado en párrafos anteriores, este conocimiento solo se ha traducido en políticas públicas de forma muy restringida.

El trabajo realizado más concretamente en la EIB, la atención en centros de salud, el acceso a la justicia y los programas sociales ha respondido a otros incentivos, que aunque indirectamente relacionados a los derechos lingüísticos, no responden directamente a su lógica. Los resultados de la capacitación a funcionarios públicos son similares. La idea extendida de que *todo ayacuchano habla o entiende el quechua* ha coadyuvado a que la formación en competencias interculturales, más precisamente lingüísticas, no sea prioritaria. Esto se ha agravado por la falta de presión social para que iniciativas en esta línea se lleven a cabo. Llegado este punto, es necesario señalar que referirse a *los derechos lingüísticos* de las y los

ayacuchanos no es una idea totalmente comprendida por los funcionarios, en la medida en que el manejo del quechua –y las otras lenguas oficiales- es considerado fundamentalmente una herramienta para facilitar su trabajo, pero no como un derecho en sí mismo de ciudadanos y ciudadanas. Dicho de otra forma, la posibilidad de que alguien reciba atención en su lengua materna solo por desearlo aún está muy lejos de incorporarse a la lógica de las decisiones públicas en Ayacucho y Huamanga.

De esta manera, el impacto de las leyes nacional es básicamente incipiente, solo conocido por funcionarios que o bien mantienen una relación más directa con Lima o bien se especializan en el conocimiento de los derechos humanos. Entonces no es novedad que servidores públicos de menor jerarquía o que realizan trabajo directo con los usuarios desconozcan la existencia de la normativa sobre los derechos lingüísticos, situación que se agrava por las falencias de coordinación intra e intergubernamental del Estado peruano. Así, si bien se han aprobado una serie de Ordenanzas contra la discriminación, el reconocimiento de lenguas o la promoción de las mismas, prácticamente ninguna se ha alimentado de la legislación nacional.

3.2. Diagnóstico de los obstáculos y avances

3.2.1 Obstáculos

Tras las dos etapas de trabajo de campo realizadas, los obstáculos encontrados pueden dividirse en generales y específicos para cada sector.

Obstáculos Generales:

- La escasa voluntad política de autoridades elegidas y funcionarios en general para poner en marcha políticas interculturales, quienes priorizan temáticas ligadas a la infraestructura. Esto también lleva a pensar sobre cómo los liderazgos personales definen el éxito o fracaso de iniciativas de política a falta de una mayor institucionalidad.
- La falta de información sistematizada sobre las características demo-lingüísticas de Ayacucho, lo que limita la posibilidad de tomar decisiones en base a la evidencia e impide focalizar intervenciones. Esta falta responde también al obstáculo anterior.
- La valoración del castellano como un vehículo de ascensión social, que minimiza el valor y el impacto que podrían generar iniciativas de promoción de política no occidentalizadas.
- La falta de movilización social suficiente frente a la corriente de *tecnificación* de las demandas, lo que significa que las organizaciones sociales se debilitan frente a un Gobierno Regional que curiosamente pretende excusarse en la lógica de

“lo técnico” para evitar tomar decisiones sobre los derechos lingüísticos. Dicho de otra forma, una demanda ciudadana sin asesoría legal o profesional no suele ser bienvenida o posee más dificultades para ingresar a la agenda.

- La alta rotación de funcionarios y la carencia de un *know how* (saber cómo) para implementar políticas interculturales. A ello se le suma la escasa familiaridad con la lógica de los derechos lingüísticos, especialmente de s servidores públicos de menor jerarquía.
- La falta de presupuesto y de conocimiento sobre los alcances de las políticas públicas, pues el no cumplimiento de funciones debería ser sancionado, pero casi nunca lo es.

Obstáculos Sectoriales:

- En educación: la falta de coordinación entre los distintos actores involucrados, y la tendencia de re-centralizar las funciones educativas en el contexto de una descentralización con variadas limitaciones institucionales. Asimismo, se destaca la oposición de varias UGEL y maestros, sobre todo mayores, para implementar la Educación Intercultural Bilingüe, sea por las condiciones laborales o por la idea de inutilidad del quechua.
- En salud: la prevalencia de un enfoque biomédico, que sobrevalora los conocimientos médicos y desplaza las consideraciones culturales. A pesar de que ya existen protocolos y normas técnicas de intervención intercultural, su impacto es muy escaso. A ello se le suman limitaciones de recursos humanos y de gestión de la descentralización de funciones frente a la contratación centralizada del personal.
- En el acceso a la justicia: la poca sostenibilidad de iniciativas de justicia intercultural, que son sensibles a los cambios de magistrados. En ese contexto, la centralización de varias funciones en Lima hace que muchos de los casos llevados supuestamente de forma intercultural terminen siendo derivados a instancias que no siguen la misma lógica.
- En los programas sociales: la contratación centralizada de personal que no siempre responde a las necesidades locales y, en este contexto, la falta de instrumentos de evaluación de las competencias lingüísticas que excedan una simple declaración jurada.
- Sobre las funciones de la Dirección Desconcentrada de Cultura: la falta de presupuesto y la concentración de esfuerzos en la preservación de patrimonio histórico, así como la mayor atención prestada a programas simbólicos (poesía o música), que, aunque necesarios, no responden a la necesidad del reconocimiento del quechua –y las otras lenguas- como instrumento cotidiano de comunicación.

3.2.2. Avances

A pesar de las debilidades y limitaciones identificadas, es necesario reconocer también que se ha avanzado en varios aspectos, sobre todo en educación y los programas sociales. En primer lugar, aún con las faltas de coordinación y la escasa intervención del Gobierno Regional en la política educativa regional, la implementación de la EIB va avanzado de a pocos. Ello se debe, en gran parte, al trabajo que ONGs como Tarea o CEPRODENA, quienes participan constantemente en los espacios de diálogo. En ese sentido, organizan conversatorios y coordinan con la Defensoría del Pueblo y la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza. Ello les permite contar con una plataforma organizacional más compacta, y también ser reconocidos como referentes regionales cuando se necesitan opiniones sobre la EIB. Asimismo, el Ministerio de Educación ha generado herramientas pedagógicas EIB para docentes y alumnos, además del Acompañamiento Pedagógico en el marco del Programa Presupuestal PELA. Con ello, los profesores son capaces de compartir experiencias y aprender nuevas metodologías de enseñanza. A pesar de que falta una mayor sistematización de la información y el impacto que tienen estas iniciativas, debe rescatarse lo logrado hasta ahora.

Es también positivo que en la gestión vigente del GRA se cuente con representantes elegidos (regidores) cercanos a la EIB, algunos de ellos maestros que trabajaron varios años en provincias como Huanta o Víctor Fajardo. Su presencia en el Consejo Regional ha permitido poner en evidencia la brecha que subsiste entre la educación tradicional y la intercultural bilingüe y, aunque no se ha tomado aún medidas específicas, han servido como interlocutores de las organizaciones sociales interesadas en el tema.

En cuanto a los programas sociales, es importante mencionar el reconocimiento que el Ministerio de Cultura y SERVIR otorgaron al MIDIS por haber ocupado el primer lugar en la evaluación de competencias interculturales a inicios de este año. Aun cuando el programa al que tuvimos acceso, FONCODES, haya obtenido los resultados más bajos, cuenta con la mayor cantidad de personal que utiliza una lengua indígena casi siempre en el desarrollo de su función. Debido a que estos resultados son agregados, quedaría pendiente saber qué porcentaje del total del personal evaluado trabaja en Ayacucho.

3.3 Conclusión

En primer lugar, se ha evidenciado que desde el año de aprobación de la Ordenanza no 10-2008 hasta el 2016 tanto el Gobierno Regional como la Municipalidad

Provincial de Huamanga han avanzado muy poco en su implementación. En el caso de Huamanga, solo cuentan con una Ordenanza antidiscriminación y la inclusión de ciertos lineamientos de promoción de la diversidad en el Plan de Desarrollo Concertado, pero no han adoptado ninguna medida específica visible y sostenible. En general, queda claro que existen mayores avances mientras más incentivos se generen desde el gobierno central, lo que parece paradójico en un contexto en el que se esperarían expresiones de reivindicación identitaria producto de la descentralización. Sin embargo, factores como las corrientes internacionales de promoción de la interculturalidad han influido principalmente en el gobierno central y escasamente en los gobiernos subnacionales. A ello se le suman las limitaciones de las organizaciones sociales para ejercer presión, enfocando sus esfuerzos en la aprobación de normativa, los cuales difícilmente se extienden hasta el proceso de implementación. Asimismo, tampoco parece existir un mensaje claro sobre la constitución de una identidad regional basada en el quechua, pues, aunque se valoran las expresiones culturales tradicionales como la poesía o la música, el uso del quechua continúa siendo objeto de debate entre aquellos que defienden un uso romántico o purista y quienes lo usan cotidianamente. A pesar de los avances, aún existe la idea de que ser quechuahablante es más un obstáculo que una oportunidad.

Frente a esta realidad, consideramos que un diálogo más horizontal entre actores del gobierno central –que generan más incentivos- y del regional –que puede ser capaz de articular y politizar demandas de interculturalidad- puede generar mejores resultados. Enmarcados en el proceso de descentralización, la transferencia de recursos y el mejoramiento de las capacidades de los servidores públicos se convierten en asuntos especialmente relevantes, pues suponen la reducción de las brechas entre los distintos niveles de gobierno para atender un mismo problema público que, a diferencia de lo ocurrido en otros países, no ha alcanzado aún suficiente politización. Esto también aplica para la Dirección Desconcentrada de Cultura, que contrario a su par cusqueña no tiene mayores recursos económicos y por lo tanto no dedica recursos humanos ni materiales a la implementación de la Ley de Lenguas Indígenas. Como señalara un entrevistado: “Es momento de que la Educación Intercultural Bilingüe deje de ser un asunto eminentemente pedagógico para convertirse en un asunto evidentemente político. La interculturalidad es un enfoque que no existe por sí solo, es improbable que se lleve a cabo si no se visibilizan quienes la demandan”.

4. El caso de Cusco

La región de Cusco tiene una experiencia histórica muy importante en lo que respecta al desarrollo de proyectos y políticas articuladas en el reconocimiento y fomento del uso del idioma quechua. Esta práctica no solo se ha concentrado en espacios rurales, sino también en espacios urbanos, especialmente en la capital departamental. De hecho, se puede afirmar que la identidad regional cusqueña tiene al idioma quechua como uno de los elementos centrales de su expresión. Su importancia ha llevado a que sea un tema de agenda para gobiernos y agencias públicas en la región, así como para distintos tipos de organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, dicha centralidad en la constitución de la identidad regional ha generado también una disputa permanente entre distintas aproximaciones sobre su estructura lingüística y, consecuentemente, sobre su uso y enseñanza por parte del Estado.

Por otro lado, las transformaciones en la institucionalidad nacional, encarnada en la aprobación de la Ley de Lenguas Indígenas y el establecimiento de la rectoría sobre políticas indígenas en el Ministerio de Cultura, han tenido un impacto trascendental en esta dinámica. Esto ha sido significativo en el caso del Cusco debido a que estas tareas recaen en la Dirección Desconcentrada de Cultura (DDC-Cusco), agencia que posee características particulares debido al acceso a recursos presupuestarios y administrativos como fruto de los ingresos provenientes de la actividad turística. De esta manera, la adopción de estas funciones implicó la creación de oficinas especializadas en temas de interculturalidad y pueblos indígenas en la DDC-Cusco, las cuáles han desplegado importantes proyectos, especialmente en términos de políticas lingüísticas.

En ese sentido, Cusco es una de las regiones que más ha avanzado en lo que refiere a políticas lingüísticas desarrolladas desde el Estado y la sociedad civil.² El avance en el diseño e implementación de dichas políticas, además, es comparativamente superior a la observada en el caso de Ayacucho y resalta a nivel nacional. Este tipo de políticas anteceden históricamente a la definición de una política nacional sobre lenguas indígenas, con lo que la experiencia acumulada y la diversidad de enfoques de regulación e intervención son relevantes. No obstante, la región no ha logrado consolidar una política integral y de largo aliento para responder a las necesidades

2 En el caso de estas últimas, los orígenes de muchas de ellas se remontan a inicios de la segunda mitad del Siglo XX en un contexto de revaloración de la cultura originaria mediante el quechua y el desarrollo de actividades culturales ligadas a la memoria del incanato; así como en un escenario político de fuertes transformaciones en los espacios rurales y de movilizaciones campesinas.

de la población regional. De esta manera, sostenemos que las condiciones que explican esta situación paradójica se enmarcan en las características histórico-culturales, pero también refieren a capacidades institucionales y el desarrollo de iniciativas originadas en la sociedad civil.

4.1 Antecedentes históricos

Como hemos señalado, la experiencia histórica de la región con la promoción del idioma quechua es una característica central en el caso cusqueño. Estas experiencias han sido generalmente desarrolladas desde la sociedad civil, para, posteriormente, ser “adoptadas” por las agencias y autoridades estatales de la región. Esta situación avanza, sin embargo, desde distintas aproximaciones e intereses, generando una constelación importante de experiencias desde planos diferentes de atención por parte del Estado. No obstante, como veremos, estas iniciativas entran en conflicto por otro tipo de características, vinculadas a la disputa lingüística por la forma de escritura y pronunciación del idioma, situación que remite a conflictos vinculados a la identidad regional.

En términos generales, se pueden identificar tres etapas relativamente diferenciadas sobre las aproximaciones. La primera está relacionada con la “reivindicación” del idioma en los impulsos de construcción de una identidad regional, experiencia muy ligada al indigenismo de la primera mitad del siglo XX. La segunda se enmarca en los procesos de “modernización” del espacio rural, caracterizados por la difusión de programas de alfabetización y la constatación de sus limitaciones por la centralidad del español, situación que generó un interés por el desarrollo de enfoques interculturales y bilingües. La tercera etapa está relacionada con el cambio en el paradigma de la lengua en función de los derechos de los pueblos indígenas, situación que empata, como hemos señalado, con las transformaciones de este enfoque desde el Estado central.

Una de las primeras iniciativas es la creación de la Academia Mayor de la Lengua Quechua (AMLQ) en la década de 1950. Esta institución está marcada por la intención original de un grupo de intelectuales cusqueños para promover el uso del idioma, pero, sobre todo, para normarlo y resguardar su versión de la variante cusqueña, considerada como “original” y “pura”. Más adelante, en los años setenta, empezarán a aparecer otro tipo de iniciativas, vinculadas a los procesos de alfabetización, originalmente en castellano, cuya experiencia con población quechuhablante originó el surgimiento de diversas organizaciones como el CADEP – José María Arguedas. En ese sentido, los objetivos trazados en estas primeras

aproximaciones pueden dividirse en dos: la promoción de la identidad, el folclore y el idioma, por un lado, y las políticas de promoción de la educación y alfabetización, por el otro.

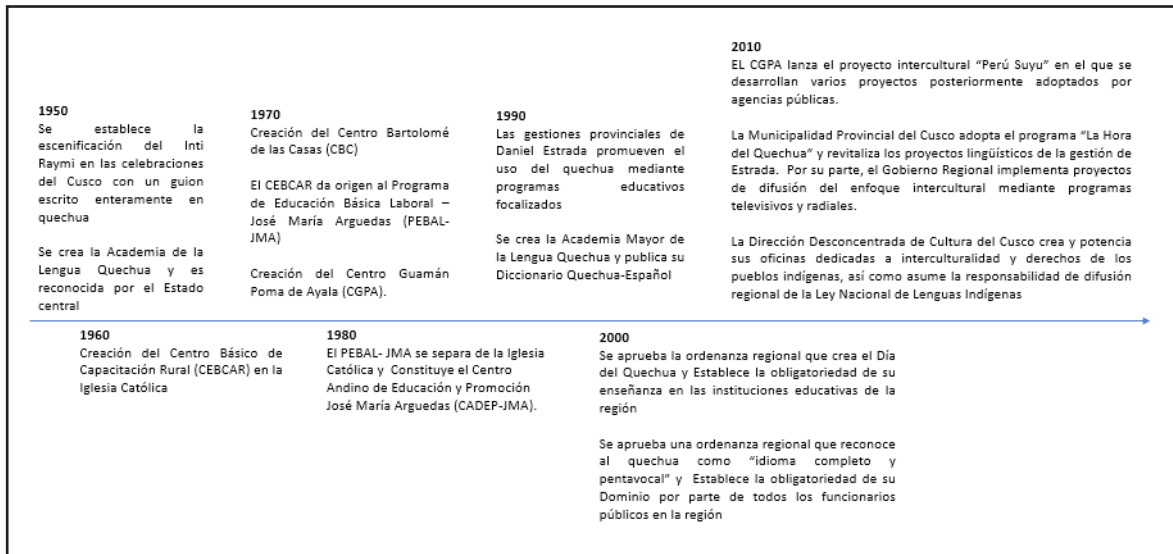
A partir de este momento, encontramos un trabajo sostenido y relativamente continuo de las organizaciones no gubernamentales interesadas en el fortalecimiento y fomento del uso del idioma, así como en salvaguardar el derecho de la población quechua hablante a acceder a la educación en su idioma. Del mismo modo, en la década de 1980 se empiezan a desarrollar importantes iniciativas a nivel de los gobiernos provinciales, especialmente en la capital del departamento, las cuales están orientadas a consolidar las políticas culturales entendidas en términos de promoción de la identidad local en todas sus dimensiones, incluyendo la idiomática. En ese sentido, como veremos en la sección siguiente, los espacios municipales jugaron un rol central para la consolidación de este tipo de aproximaciones, apoyándose, sobre todo, en la pugna por la construcción de una identidad basada en los antecedentes históricos de la región y en la primacía del idioma quechua como símbolo cultural viviente de dicha herencia.

En esa línea, esta década se caracteriza también por el inicio de la controversia entre los diferentes grupos de estudiosos del quechua por el proceso de normalización del idioma desde el Ministerio de Educación. Esta polémica plantea, hasta hoy, grandes temas de disputa desde un punto de vista político, nuevamente, engarzado en este proceso de construcción identitaria. Esta disputa originó, *grosso modo*, un enfrentamiento importante entre las élites promotoras del uso del idioma que se ha resumido en la dimensión del “trivocalismo” contra el “pentavocalismo”.³ Este conflicto puede resumirse en la forma cómo el proceso de normalización ha sido visto por un sector de la población, es decir, como un cuestionamiento sobre la pureza, autenticidad y superioridad del quechua cusqueño que había sido argumentado durante décadas por algunos grupos intelectuales cusqueños vinculados a la Academia.⁴ Esta confrontación impacta directamente a la identidad antes reseñada y se convierte en uno de los principales ejes de la discusión pública sobre este tipo de políticas.

3 Es decir, entre las instituciones públicas y privadas que promueven la escritura del idioma únicamente con tres vocales (a, i, u) o con cinco vocales. No obstante, la disputa se extiende a consideraciones que tienen que ver tanto con el uso de determinadas palabras (localismos) como con la naturaleza de los fonemas propios del idioma -como el uso de glotales - lo cual implica directamente en la forma cómo este se escribe.

4 En esta clave se suma la necesidad de reconocimiento y valoración de las otras variantes del idioma frente la distinción del “Qapaq Simi” como variante “imperial” cusqueña, que sostenía que las otras eran versiones “degeneradas” o “impuras”. Esta tensión se agudizó con la existencia de cuestionamientos respecto a la procedencia histórica del idioma, que hasta ese momento había sido asumido como cusqueño.

Gráfico 4. Línea de tiempo de proyectos y políticas lingüísticas relacionadas al quechua en la región del Cusco



Fuente: Elaboración propia

Finalmente, encontramos una tercera etapa marcada profundamente por la difusión de la necesidad del enfoque intercultural en el Estado y el progresivo reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Esta nueva perspectiva se desarrolla fundamentalmente desde el Estado central y condensa una serie de iniciativas sectoriales que venían desarrollándose, especialmente desde los años noventa. En el Cusco, esta perspectiva es reflejada tanto en el Estado, por la adaptación de sus instituciones a este nuevo enfoque de gestión, pero también en las demandas y proyectos desarrollados por la sociedad civil.

En el último caso, resalta sobre todo la experiencia desplegada por el Centro Guamán Poma de Ayala que, como veremos con más detalle, diseña e implementa el programa intercultural “Peru Suyu”, así como brinda asistencia legal a diferentes municipalidades provinciales y distritales para la elaboración de ordenanzas de promoción de los derechos lingüísticos. En el plano del Estado, en esta tercera etapa resalta el trabajo desplegado por la DDC-Cusco al adaptarse a las nuevas funciones establecidas para este sector desde el gobierno central con la rectoría sobre la política indígena. En este contexto, y tratándose de una de las DDC con mayores recursos a nivel nacional, las oficinas encargadas de estas políticas concentraron su trabajo en la implementación de proyectos de promoción del uso del idioma, así como en la organización de talleres de difusión de los contenidos y alcances de la nueva normativa, incluyendo la Ley de Lenguas.

4.2 Avances en el desarrollo de las políticas lingüísticas

4.2.1 Avances desde el Estado

La Municipalidad Provincial del Cusco:

En este nivel resalta claramente las gestiones de Daniel Estrada en las décadas de 1980 y 1990 como alcalde provincial del Cusco. Durante dicho mandato se desarrollaron políticas culturales, educativas y urbanísticas destinadas al fortalecimiento de la identidad cusqueña y, con ella, del reconocimiento del idioma quechua como elemento fundamental. Las primeras estuvieron centradas en el desarrollo de material educativo para los niveles iniciales de enseñanza en los que estuvieran presentes elementos propios de la región y palabras en quechua, como en el caso del libro pedagógico “Urpicha” que se repartía gratuitamente en todos los centros educativos iniciales. Asimismo, dicha gestión promovió la inscripción de los nombres quechuas de las calles cusqueñas, así como el fomento del uso del idioma en las actividades públicas a pesar de que el alcalde no hablara dicha lengua con fluidez.

Un segundo momento importante es la gestión municipal de Luis Flores García (2010-2014). En este momento se reconocen importantes avances en el plano de políticas de promoción cultural del idioma a través del impulso en la publicación de reediciones de libros elaborados durante la gestión de Estrada, así como la edición de nuevos títulos en formato bilingüe. Del mismo modo, esta gestión vuelve a poner ímpetu en el uso de la lengua en las actividades oficiales de la municipalidad, debido a la iniciativa individual del alcalde y su dominio del idioma. A pesar de no ser una política integral de la gestión, el uso del quechua logró traslucirse en las campañas de comunicación de las políticas y proyectos de la municipalidad. Finalmente, esta gestión fue muy receptiva de las iniciativas de la sociedad civil como “La Hora del Quechua”⁵, y mediante las gestiones de los regidores del oficialismo se llegó a aprobar un plan de fortalecimiento del idioma propuesto por el Centro Guamán Poma de Ayala.

La gestión actual se caracteriza por haber intentado dar continuidad a este tipo de políticas, pero al mismo tiempo de tener importantes limitaciones. Un hecho importante ha sido, por ejemplo, la relevancia que tuvo la gerencia de Cultura

5 La “Hora del Quechua” es una iniciativa original del proyecto Perú Suyu del Centro Guamán Poma de Ayala. La dinámica era desarrollada los días domingos y consistía en aprovechar los espacios públicos de alto tránsito, como la Plaza de Armas del Cusco, para desarrollar actividades lúdicas que involucren el conocimiento y uso del idioma quechua. En estas actividades participaba también la Academia Mayor de la Lengua Quechua. Ver: https://youtu.be/LIDe__YFj9g

durante el primer año de la gestión, la misma que llevó adelante algunas iniciativas de promoción del uso del idioma y gestionó convenios importantes que no han sido aprovechados hasta el momento.⁶ Por otro lado, los funcionarios de la municipalidad, especialmente aquellos que trabajan en sectores de atención al público o de desarrollo de campañas a favor de la población más pobre, resaltan que han desarrollado algunas prácticas y aprendizajes a partir de sus experiencias, donde se hace evidente la importancia del idioma quechua para el desarrollo de sus campañas. En ese sentido, dichos funcionarios han buscado apoyo en la Dirección Desconcentrada de Cultura del Cusco, con quienes se encuentran desarrollando una base de datos de los funcionarios de la Municipalidad la cual pueda ayudar a identificar el personal que tiene dominio de lenguas indígenas para hacer un uso más efectivo de las capacidades que actualmente tienen.

El Gobierno Regional del Cusco:

El Gobierno Regional del Cusco fue pionero en la generación de normas que aseguren el derecho al uso del idioma quechua y la promoción del mismo a través de la educación, llegando incluso a establecer la obligatoriedad de su conocimiento por parte de los funcionarios públicos a nivel regional.⁷ Sin embargo, estos avances han sido más simbólicos que sustanciales, porque no hemos podido evidenciar avances en la implementación de dichas políticas. En general, el Gobierno Regional del Cusco (GRC) no reconoce a las políticas lingüísticas como un tema prioritario, sin embargo, se observan importantes avances. En el plano cultural, la gestión anterior (2010-2014) generó espacios de difusión de la cultura y el idioma quechua mediante programas televisivos y radiales como “Qosqoruna Intercultural”. Actualmente, el presidente regional es quechuahablante y hace bastante uso del idioma en público, sin embargo, a nivel de políticas concretas no se encuentran avances importantes, aunque la gestión señala que esto está dentro de la agenda para los próximos años.

En el sector educación se han conseguido avances importantes en materia de Educación Intercultural Bilingüe, especialmente en lo que se refiere a la formación de docentes con estas capacidades. No obstante, dichos avances no han sido continuos sino más bien contingentes. El avance de estas políticas depende, en gran medida, de la voluntad que le imprima la gestión que está a cargo de este sector,

6 Dichas gestiones se desarrollaron con el País Vasco y aterrizaron en un convenio de cooperación en diseño y elaboración de políticas, así como de capacitación en temas relativos a las políticas lingüísticas.

7 Ver línea del tiempo.

así como de la presión que pueda ejercer el gobierno nacional. De esta manera, a lo largo de estos años, la Dirección Regional de Educación del Cusco (DREC) ha logrado generar espacios de capacitación para docentes interculturales bilingües. Conforme a la política nacional, dicha educación se desarrolla en base a la variante normalizada del quechua. Actualmente existe una presión nacional y regional por alcanzar conocimientos en matemática y razonamiento verbal, pero no de las competencias lingüísticas; sin embargo, el Gobierno Regional ha implementado, con apoyo de UNICEF, evaluaciones alternativas en las que se resaltan los mejores puntajes obtenidos por los estudiantes cusqueños que aprenden en su idioma materno (quechua).

La Dirección Desconcentrada de Cultura del Cusco:

La Dirección Desconcentrada de Cultura (DDC) es una de las instituciones que más ha avanzado en el desarrollo de políticas y programas para el fortalecimiento y promoción del uso del idioma quechua. La DDC ha creado y adaptado sus oficinas a raíz de la modificación de la organización del Ministerio de Cultura, introduciendo los temas de políticas indígenas y discriminación. Al tener recursos, esta institución puede avanzar en los temas de interculturalidad, pero dichos avances están condicionados por la voluntad política tanto dentro de la institución como en aquellas otras que fungen como aliadas en estos temas. Por lo general, el trabajo de la DDC es integral y une los esfuerzos de sus diferentes subdirecciones.

Al ser la institución que tiene la rectoría de la implementación de la Ley de Lenguas, la DDC cuenta con un equipo de especialistas dedicado a la capacitación y seguimiento de iniciativas que apunten en esta dirección. La oficina de Ciudadanía Intercultural ha trabajado con las municipalidades provinciales y distritales para que aprueben ordenanzas a favor del uso de lenguas originarias en estos espacios para combatir de esta manera la discriminación lingüística. Del mismo modo, la oficina de Derechos de los Pueblos Indígenas trabaja con organizaciones sociales para difundir los derechos lingüísticos con el objetivo de que los ciudadanos conozcan su derecho a ser atendidos por el Estado en su propia lengua. En este marco, y contemplando las propias características de la institución de la región, la DDC ha desarrollado el primer curso descentralizado de intérpretes en lenguas originarias, desarrollado en Quillabamba el 2015.

Por otro lado, las oficinas encargadas del desarrollo de políticas culturales tienen claramente asumida la tarea de transformar la mentalidad de la sociedad cusqueña atacando las dinámicas de exclusión y racismo que se desarrollan en su seno.

Esta estrategia es relevante debido que se considera que de su éxito dependen las posibilidades de avanzar en políticas lingüísticas a favor de las lenguas originarias. En ese sentido se ha priorizado la contratación de trabajadores quechuahablantes y en la disposición todas las actividades culturales procurando los contenidos simbólicos de promoción de las lenguas originarias u orientándolas directamente a esta tarea. En ese sentido, la institución procura que todos sus eventos sean promocionados y desarrollados con un componente bilingüe. Dentro de esta lógica, se han desarrollado proyectos importantes como la Feria Internacional del Libro de Cusco que tiene como componente fundamental la promoción de lenguas indígenas.

Gráfico 5: Normativa regional y municipal en materia de derechos lingüísticos en Cusco

<p>2003 ORDENANZA REGIONAL 011-2003-CRC/GRC Ordenanza regional que crea el "Día del Idioma Quechua o Runasimi Inka" y establece la obligatoriedad de su enseñanza en las instituciones educativas de la región</p>	<p>2012 ACUERDO DE CONSEJO REGIONAL 122 - 2012-CR/GRC.CUSCO Acuerdo regional que declara la necesidad de un programa de Educación Intercultural Bilingüe para la región y responsabiliza al Gobierno Regional de su diseño y ejecución.</p>	<p>2012 ORDENANZA REGIONAL 045-2012-CR/GRC.CUSCO Ordenanza regional que instituye el "Premio Regional de Literatura Quechua Amauta, en el ámbito del Gobierno Regional Cusco". La comisión que implementará este premio está conformada por distintas instituciones públicas y privadas, incluyendo la DRE-Cusco y la Academia Mayor de la Lengua Quechua</p>
<p>2007 ORDENANZA REGIONAL 025-2007-CRIGRC.CUSCO Ordenanza regional que reconoce al quechua como "idioma completo y pentavocal" y Establece la obligatoriedad de su Dominio por parte de todos los funcionarios públicos en la región</p>	<p>2012 ORDENANZA REGIONAL 034-2012-CR/GRC.CUSCO Ordenanza regional que declara de necesidad pública regional garantizar la co-formulación intercultural del Plan de Desarrollo Inclusivo Territorial de los Pueblos Andinos y Amazónicos (PDITFAA) de Cusco y responsabiliza al Gobierno Regional de su diseño y ejecución.</p>	<p>2014 ORDENANZA REGIONAL 076-2014-CR/GRC.CUSCO Ordenanza regional que crea e institucionaliza el "Consejo Regional de Comunidades Nativas y los Pueblos Étnicos Indígenas de la Región Cusco", encargado de formular y proponer políticas interculturales ante el Consejo Regional del Gobierno Regional del Cusco.</p>

Fuente: elaboración propia.

4.2.2. Avances desde la sociedad civil

La Academia Mayor de la Lengua Quechua (AMLQ) es una de las entidades cultoras del quechua más longevas de la región. Su situación legal, actualmente, es bastante complicada tanto por problemas internos como por su relación con las agencias del Estado, especialmente en los sectores de Cultura y Educación.⁸ Esta institución no solo desarrolla sus labores en la región del Cusco puesto que tiene 10 filiales reconocidas en varias regiones del país, aunque su funcionamiento regular no ha sido constatado efectivamente en esta investigación. Su principal aporte ha sido la formación de especialistas y está relacionado a su temprano interés por proveer un espacio de discusión sobre las características del idioma. Su condición actual

⁸ Recientemente, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) multó con 3 Unidades Impositivas Tributarias a la AMLQ por el uso irregular del término oficial "Academia Mayor de la Lengua Quechua" sin estar reconocida como tal por el Ministerio de Cultura, como ente rector.

mantiene una posición crítica y opuesta al proceso de normalización del idioma promovido por el sector Educación, puesto que esta asociación reclama el carácter pentavocálico del idioma, así como aboga por el respeto del uso de palabras que considera que son propias de la variante cusqueña.

El CADEP-José María Arguedas es otra de las instituciones más importantes de la región, esta vez en términos de promoción de la Educación Intercultural Bilingüe. Sus orígenes datan de la década de los setenta y, aunque con diferentes denominaciones, se ha mantenido hasta la actualidad desarrollando importantes actividades entre las que destacan las reuniones de discusión sobre las características del idioma y los proyectos de capacitación y desarrollo de la educación. Su aproximación a la importancia del idioma quechua responde a sus experiencias iniciales en los procesos de alfabetización para la población rural, en las que constataron la necesidad de salir de una visión hispano-céntrica para concentrarse en el fortalecimiento y promoción de la lengua originaria. A partir de su experiencia, el CADEP-José María Arguedas prioriza el trabajo basado en la experiencia de la normalización trivocálica del idioma bajo los parámetros reconocidos por el Estado peruano.

El Centro Bartolomé de las Casas (CBC) ha jugado un rol importante en el desarrollo y agendación de políticas lingüísticas en la región. Su trabajo se basa en dos pilares fundamentales: la actividad académica de investigación del idioma, y la formación y capacitación de profesionales que puedan desarrollar e implementar políticas lingüísticas. Originalmente su aproximación estuvo orientada por la promoción y difusión del enfoque trivocálico del idioma, aunque en la actualidad mantiene una posición más pragmática que prioriza el uso del idioma independientemente de esas consideraciones. En ese sentido destaca, por ejemplo, la producción de material para la capacitación intercultural y bilingüe de funcionarios y colaboradores del Estado, especialmente en temas de educación y salud.

El Centro Guamán Poma de Ayala (CGPA) ha sido un espacio importante que ha aportado en los lineamientos antes descritos, sumándole una actividad de proyección normativa sobre los gobiernos locales. En ese sentido ha desarrollado importantes proyectos de promoción y fortalecimiento del idioma a través de campañas y programas basados en estrategias culturales de posicionamiento del quechua, como es el caso del Proyecto Perú Suyu.⁹ Del mismo modo, las ordenanzas aprobadas por los gobiernos municipales para el reconocimiento y

⁹ En el marco de esta iniciativa, el CGPA diseñó e implementó actividades como “La hora del Quechua” que posteriormente han sido adoptados el gobierno provincial.

diseño de planes de fortalecimiento del idioma son producto del trabajo conjunto de estas instancias con el centro Guamán Poma de Ayala. Adicionalmente, el CGPA ha desarrollado capacitaciones con funcionarios públicos y dirigentes sociales, así como ha provisto de cuadros ejecutivos y profesionales importantes para los gobiernos locales y el sector Cultura.

4.3 Limitaciones para el desarrollo de las políticas lingüísticas

A pesar de su experiencia histórica y los diferentes cambios que ha atravesado la región, aún son observables algunas dinámicas sociales que suponen importantes limitaciones para el desarrollo de políticas lingüísticas. En términos socioeconómicos, el quechua sigue siendo percibido como un idioma que no tiene funcionalidad para sus hablantes y que, en el peor de los casos, supone una restricción importante para quienes lo hablan como lengua materna. El espacio urbano, especialmente en términos educativos y laborales, sigue siendo visto como principalmente hispanohablante y, en ese sentido, la población tiene pocos incentivos para conservarlo y reivindicar su uso. A pesar de esto, es importante señalar que el uso del quechua es bastante extendido tanto en actividades cotidianas como en ceremonias públicas.

Por ello, la percepción de los expertos consultados coincide en que uno de las principales limitantes para el éxito de las políticas lingüísticas son los problemas de discriminación lingüística y racismo en la región. En términos culturales, el quechua es reivindicado por la población urbana pero su uso parece restringido a espacios y actividades folclóricas. Estas condiciones ocurren de tal manera que el uso del idioma quechua también es visto como parte de una “tara cultural”. Por este motivo, distintos especialistas y funcionarios señalan recurrentemente que los propios quechuahablantes se oponen al desarrollo de la Educación Intercultural Bilingüe, tanto por la poca funcionalidad del idioma como por el temor a la discriminación de la que esta población ha sido víctima tradicionalmente.¹⁰

Uno de los hallazgos más preocupantes tiene que ver con el efecto perverso de los enfrentamientos en torno a las características del quechua y las formas de enseñanza del mismo. En el Cusco es muy difícil desarrollar políticas y proyectos de fortalecimiento lingüístico debido a que estas actividades generan una polarización

¹⁰ Los especialistas de la DDC-Cusco resaltan que esto se debe, sobre todo, a los malentendidos originados por la poca información sobre la naturaleza de la EIB, así como por la existencia de educadores que prefieren el mantenimiento del status quo hispanocéntrico por su propia formación profesional.

en función del conflicto entre el “trivocalismo” y el “pentavocalismo”. Si bien es cierto que las agencias del Estado, especialmente las que dependen de las políticas nacionales, han tomado una opción clara para el desarrollo de la normalización trivocálica, las autoridades que ejercen cargos de elección popular toman sus decisiones en función del costo político que supone enfrentarse al sentido común que defiende el pentavocalismo como una característica central de la identidad lingüística de la región.

Esta última característica es muy importante, ya que ha calado de forma importante en el imaginario público, especialmente en la provincia del Cusco, con lo que la adopción de la política diseñada “desde el Estado central” es vista como un ataque a la identidad regional. Por este motivo, desde el punto de vista de los expertos, las autoridades y servidores públicos regionales involucrados, las posibilidades de una resolución consensuada para esta impronta son poco probables debido a la contraposición de dos posturas que, en sus versiones extremas, no dan alternativa a una resolución intermedia, situación que se ha ido agudizando en el debate público durante los últimos años. En ese sentido, se señala que es necesaria la intervención de una instancia estatal con la capacidad y autoridad para resolver la disputa.

Por otro lado, la desidia sobre el avance de políticas integrales también está relacionada con las características de las organizaciones sociales, especialmente de aquellas que representan a la población quechuahablante de las zonas rurales. Para estas organizaciones, los problemas relativos a los derechos lingüísticos siguen siendo temas secundarios frente a los problemas materiales de corte económico y de acceso a servicios, situación potenciada por la tradición ideológica de dichas organizaciones. Esto, además, es complementado por una fuerte percepción sobre la primacía del castellano y la necesidad de su aprendizaje y uso para relacionarse con el Estado y las autoridades políticas. Esta situación contribuye a que las autoridades regionales consideren que las políticas lingüísticas responden a una agenda secundaria, priorizando por otro lado la resolución de los problemas, laborales económicos e infraestructurales.

Finalmente, el avance normativo de la región es resaltante en comparación a otras, sin embargo, es aún muy incipiente y, por lo general, la normativa no es implementada. Esto está relacionado a diferentes factores entre los que resaltan la demanda social y el costo político, que ya han sido explicados; pero también de los problemas presupuestales. El Gobierno Regional del Cusco es uno de los que ha recibido mayores beneficios presupuestarios en la última década, sin embargo,

estos no se han traducido en indicadores de desarrollo y, aún menos, en un interés por solucionar los temas relativos a los derechos lingüísticos, así como otras demandas de la población indígena. Dentro de la región, la única institución pública que, además de su mandato explícito sobre estos temas, ha invertido recursos importantes para desarrollar este tipo de actividades es la Dirección Desconcentrada de Cultura.

4.4 Conclusión

La región Cusco muestra importantes avances tanto en normativa como en proyectos de difusión y promoción del idioma, de origen público y privado. En el caso del primer tipo de avances, se constata que sus alcances son limitados, generando una brecha importante entre el contenido de las ordenanzas regionales y su implementación real. En el caso de los segundos, se trata de importantes iniciativas que, por lo general, son diseñadas y promovidas por la sociedad civil, y luego “adoptadas” por los diferentes niveles de gobierno y agencias estatales de la región. Dichos proyectos priorizan la generación de capacidades en temas de interculturalidad en los sectores Educación y Salud, así como la mitigación de los persistentes imaginarios culturales que inhiben el uso del idioma quechua en los espacios estatales y los servicios públicos, así como en ciertos espacios públicos. En ese sentido, los avances de la región Cusco destacan ciertamente frente a otras realidades regionales, aun cuando su desarrollo ha sido fragmentario y persisten fuertes limitantes como el disenso sobre las características lingüísticas del idioma, representado en la oposición de algunos sectores al proceso de “normalización” del quechua con base en el trivocalismo. En este espacio, la aprobación de la Ley de Lenguas Indígenas en 2011 ha aterrizado en esta región en específico sobre dichos avances y, aun cuando el conocimiento sobre sus características y alcances no está lo suficientemente difundido, constituye una oportunidad importante para afianzar la trayectoria antes señalada en beneficio del idioma.

En ese sentido, este análisis propone algunas medidas significativas para avanzar en este tipo de políticas. En primer lugar, es importante que las autoridades regionales procuren la creación de una Mesa de Trabajo Regional sobre Políticas Lingüísticas, con el objetivo de coordinar y discutir los valiosos avances que los diferentes sectores, tanto públicos como privados, desarrollan en función de la valoración, aprendizaje, uso y promoción del idioma quechua. Dicha mesa de trabajo debe definir metas regionales de mediano y largo plazo que puedan dar cuenta de los avances conjuntos de la región. Esto es imperativo en una región que tiene variadas e importantes iniciativas, pero que avanzan de forma fragmentaria y,

a veces, contradictoria, por lo que a la fecha no han logrado aterrizar en políticas claras y duraderas.

En segundo lugar, las autoridades regionales deben procurar hacer cumplir la normativa vigente de la región en lo que respecta a derechos lingüísticos, específicamente al respeto del derecho de los ciudadanos a recibir información pública y ser atendidos en las agencias del Estado en su idioma originario. Para ello, es necesario que se establezcan criterios claros de contratación y capacitación para los funcionarios públicos en los distintos niveles de gobierno y en los diferentes sectores, con el objetivo de asegurar un porcentaje significativo de servidores públicos bilingües. Adicionalmente, es necesario que los distintos niveles de gobierno y los diferentes sectores elaboren e implementen herramientas de comunicación pública en quechua en los medios más adecuados para este objetivo.

Finalmente, la Dirección Desconcentrada de Cultura del Cusco debe continuar con el trabajo desarrollado hasta la fecha, tanto en materia de promoción y revaloración del uso del idioma desde la cultura como en materia de derechos de la población indígena y originaria. Ambas estrategias son indispensables y complementarias, especialmente por la experiencia social e histórica de la región y la permanencia de distintas discriminaciones en contra de la gran mayoría de la población quechuahablante. En ese sentido, es importante que se amplíen las estrategias de difusión de la Ley de Lenguas Indígenas, procurando mantener las campañas masivas de difusión de los derechos lingüísticos, especialmente fuera de la provincia del Cusco. Asimismo, es de significativa importancia el mantenimiento de las actividades culturales que promueven el uso del quechua, especialmente aquellas que revaloran los diferentes aspectos de la cultura quechua junto con el idioma.

5. Conclusión general

El ámbito de las reformas que promete la Ley de lenguas indígenas del 2011 no ha coincidido hasta ahora con una adecuada asignación de recursos por parte del aparato estatal nacional, por lo menos desde lo que esta investigación ha podido constatar en dos regiones con mayoría de población quechua hablantes. Cabe mencionar que, al momento de terminar la redacción de este informe, el Ministerio de Cultura se encuentra terminando una consulta pública sobre la primera Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad. Podemos esperar que se adopte esta política y que esto permita reforzar el rol del Gobierno central y la asignación de recursos para apoyar los gobiernos regionales y locales en la implementación de sus nuevas obligaciones en materia de derechos lingüísticos.

Al mismo tiempo, si bien las reformas de descentralización han abierto una ventana importante de oportunidades para la transformación del régimen lingüístico, la profundidad de los problemas institucionales y políticos en los nuevos gobiernos regionales y en los mecanismos de coordinación nacional constituye un serio obstáculo. Por estos motivos, a nivel sub-nacional, la implementación del nuevo régimen lingüístico depende mucho de la voluntad política de las autoridades electas, los recursos humanos y financieros disponibles, y la presencia de actores de la sociedad civil con experiencia y su propia agenda sobre estos temas.

El estudio comparado de dos regiones que cuentan con mayorías quechua-hablantes muestra que hay una débil movilización de la población por sus derechos lingüísticos, motivada en gran parte por su desconocimiento sobre el tema. También hemos evidenciado una voluntad política de bajo nivel de parte de las autoridades electas, y una escasa capacidad institucional para avanzar de manera sistemática. Sin embargo, el Cusco mostró mucho mayores ventajas respecto de Ayacucho en términos de cómo encaja el quechua en la construcción de la identidad regional por parte de las élites regionales, y en relación a los recursos institucionales disponibles principalmente en la Dirección Desconcentrada de Cultura. Las iniciativas muy valiosas que ha desarrollado ésta entidad deben seguir y llevar a una mayor colaboración inter-gubernamental.

Una conclusión importante a la cual llegamos es que el Perú necesita el aporte de una cooperación técnica en materia de políticas lingüísticas, sea para reformar los criterios de contratación de los funcionarios públicos, para armar las normas de capacitación y certificación lingüística de los mismos, o para diseñar los protocolos de atención multilingüe, para mencionar solo ciertos aspectos. Además, se necesita precisar las obligaciones de los gobiernos subnacionales en relación al criterio de predominancia de un idioma indígena en un determinado territorio, que está en la base de la Ley de Lenguas Indígenas. Por otro lado, para que la implementación se vuelva un imperativo no solo legal sino moral, es necesario invertir muchos recursos en campañas y material multilingüe para que los mismos ciudadanos y ciudadanas puedan conocer sus derechos y exigir su cumplimiento.

ANEXO: Lista de entrevistados

En Cusco:

Nombre	Sector	Cargo
Abel Paucarmayta Tacuri	Municipalidad Provincial del Cusco	Consejero regional (2014-2018).
Benicio Ríos Ocsa	Movimiento Regional Acuerdo Popular Unificado (APU)	Congresista electo por Alianza por el Progreso (2016-2021). Ex alcalde provincial de Urubamba y ex alcalde distrital de Ollantaytambo
Carmen Álvarez Ponce de León	CADEP – José María Arguedas	Directora ejecutiva.
Ciriaco Condori Cruz	Movimiento Regional PAN	Ex alcalde provincial de Calca (2010-2014 y 2014-2016)
Elena Gutiérrez Zambrano	Independiente	Intérprete oficial del Ministerio de Cultura.
Eulogio Tapia Deza	Municipalidad Provincial del Cusco	Gerente de Desarrollo Social.
Fernando Hermoza Gutierrez	Academia Mayor de la Lengua Quechua	Presidente y miembro de número.
Hilda Cañari Loaiza	Dirección Desconcentrada de Cultura del Cusco	Especialista encargada de la implementación de la Ley de Lenguas Indígenas.
Hipólito Peralta Ccama	Dirección Regional de Educación	Especialista de Educación Intercultural Bilingüe.
Inés Quispe Puma	Dirección Desconcentrada de Cultura del Cusco	Especialista de la Sub Dirección de Industrias Culturales.
Jaime Pantigozo Montes	Departamento Académico de Lingüística, Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco	Profesor.
Jorge Vargas Prado	Dirección Desconcentrada de Cultura del Cusco	Especialista de la Sub Dirección de Industrias Culturales.
Lorenzo Ccapa Helachoque	Independiente	Ex dirigente del Frente de Defensa de Espinar, ex dirigente de la Federación Campesina del Cusco, ex presidente de la Confederación Campesina del Perú.
Ligia Alencastre	Centro Bartolomé de las Casas	Especialista.

Luis Nieto Degregori	Centro Guamán Poma de Ayala	Presidente. Ex sub director de Industrias Culturales de la Dirección Desconcentrada de Cultura del Cusco.
Manuel Quintana Flores	Gobierno Regional del Cusco	Asesor.
María Sumire López de Conde	Independiente	Ex congresista de la República por UPP-PNP (2006-2011).
Mario Carrión Astete	La Jornada Informativa	Director periodístico.
Mirja Rojas Sumari	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)	Especialista.
Pavel Valer Bellota	Departamento Académico de Derecho, Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco	Profesor. Ex gerente de Cultura de la Municipalidad Provincial del Cusco.
Silvio Campana Zegarra	Escuela Profesional de Derecho, Universidad Andina del Cusco	Profesor. Ex Defensor del Pueblo de Cusco.
Teresa Campos Chong	Dirección Desconcentrada de Cultura del Cusco	Coordinadora del Área de Derechos de los Pueblos Indígenas.
Tomás Quispe Chullo	Federación Departamental de Campesinos del Cusco	Asesor.
Vilma Tumpe	Centro Bartolomé de las Casas	Especialista.

En Ayacucho:

Nombre	Sector	Cargo
Clelia Riveros	FEDECMA	Presidente
Abimael Huilcahuari	Defensoría del Pueblo	Comisionado EIB
César Gálvez	Asociación Civil Tarea	Experto
Mario Cueto	Dirección Desconcentrada de Cultura	Director
Richard Prado	Gobierno Regional de Ayacucho	Gerente General

Raúl Luna	Gobierno Regional de Ayacucho	Gerente de Desarrollo Social
José Sulca Effio	Lingüista e intelectual ayacuchano	
Felícita Cuzcano	Instituto Loyola y ex docente colegio Fe y Alegría	Experta
Gloria Huamaní	Instituto de la Mujer Ayacuchana	Miembro
Gideón Bellido	UNICEF-CEPRODENA	Experto en EIB
Omar Rosel	SER	Experto
Máximo Villegaray	Municipalidad Provincial de Huamanga	Gerente de Desarrollo Humano
Carolina N.	DIRCETUR	Directora
Mary Daisy	Dirección Regional de Educación Ayacucho	Acompañante pedagógica
Zoila Gamboa	FEREMIA	Presidenta
Maritza Mendoza	IRMA	Miembro
Felipe López	Intelectual	
Juan Pariona	UGEL Huamanga	Especialista EIB UGEL Huamanga
Gedeón Palomino	UNCSH	Docente
José Coronel	CEPRODENA	Director
Jeffrey Gamarra	UNSCH	Docente
Julio Zevilla	Gobierno Regional de Ayacucho	Consejero Regional 2015-2018 (actual Gobernador)
Félix Bautista Vallejo	Dirección Regional de Defensa Pública y Acceso a la Justicia de Ayacucho-MINJUS	Director
Carol Ramírez	Centro Emergencia Mujer	Especialista
Felimón Salvatierra	Coordinadora Regional de Afectados y Víctimas de la Violencia Política (CORAVIP)	Presidente
Irma Taype Carbajal	MCLCP	Secretaria
Henry Atay	Programa Haku Wiñay de FONCODES	Responsable
Edwin Cconquilla	Chirapaq	Coordinador de sede
Luisa Bautista	Dirección Regional de Salud-Ayacucho	Especialista
Nélida Zamora	Dirección Regional de Educación Ayacucho	Docente EIB

En Lima:

Agustín Panizo	Ministerio de Cultura	Director, Dirección de Lenguas Indígenas (2016-)
María Sumire	Ex –Congresista, Región Cusco	
José Antonio Vásquez	Ministerio de Cultura	Director de Lenguas Indígenas (2013-2015)

SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS SOCIALES**

Av. Universitaria 1801 San Miguel - Lima

Teléfono: 51-1-6262000 anexo 4300

www.pucp.edu.pe/departamento/ciencias_sociales

dptoccss@pucp.edu.pe