

# LA INTERCULTURALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PERUANA SUS LIMITACIONES EN LOS SERVICIOS DE EDUCACIÓN Y SALUD EN COMUNIDADES AYMARAS, KANDOZIS Y SHAPRAS

## INTERCULTURALITY IN THE PERUVIAN PUBLIC ADMINISTRATION ITS LIMITATIONS ON EDUCATION AND HEALTH SERVICES IN THE AYMARAS, KANDOZIS AND SHAPRAS COMMUNITIES

**Antonio Peña Jumba**

Profesor principal de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú y profesor ordinario en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

---

### RESUMEN

El artículo trata de la interculturalidad en los servicios de educación y salud de la administración pública. Luego de abordar teóricamente un concepto de interculturalidad, se busca demostrar la siguiente hipótesis: a pesar de la existencia de normas constitucionales y legales que reconocen y garantizan los servicios de educación bilingüe e intercultural, y salud plural o intercultural, en la práctica la administración pública y el derecho administrativo no han sido suficientes para materializar el contenido de dichas normas. Esta hipótesis es confirmada a partir de la experiencia de dos casos sobre educación y salud intercultural respectivamente en comunidades Aymaras y comunidades Kandozis y Shapras.

**PALABRAS CLAVE:** Interculturalidad | Educación bilingüe | Educación intercultural | Salud plural | Salud intercultural | Aymaras, Kandozis y Shapras

---

### ABSTRACT

The article deals with interculturality in education and health services of public administration. After theoretically addressing a concept of interculturality, we seek to demonstrate the following hypothesis: despite the existence of constitutional and legal norms that recognize and guarantee bilingual and intercultural education services, and plural or intercultural health, in practice public administration and administrative law have not been sufficient to materialize the content of these rules. This hypothesis is confirmed by the experience of two cases on education and intercultural health respectively in Aymara communities and Kandozis and Shapras communities.

**KEY WORDS:** Interculturality | Bilingual education | Intercultural education | Plural health | Aymaras, Kandozis y Shapra

## **SOBRE EL ARTÍCULO**

El siguiente artículo fue recibido por la Comisión de Publicaciones el 27 de mayo de 2019 y aprobado para su publicación el 10 de junio de 2019.

## **SOBRE EL AUTOR**

Profesor Principal del Departamento de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú y profesor ordinario en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Abogado, máster en Ciencias Sociales y PhD in Laws. Docente de la Facultad de Derecho. Especializado en los cursos de Sociología del Derecho, Investigación Jurídica, Antropología Jurídica, Proyección Social del Derecho y Teoría General del Derecho. Aplica la Sociología y Antropología del Derecho en otras áreas del Derecho: Constitucional, Civil, Penal, Administrativo. Estudia y propone la reforma del Poder Judicial y del Estado desde la sociedad. Especialista en temas de Derecho y Justicia en comunidades Andinas y Amazónicas. Realiza actividades de proyección social o responsabilidad social del Derecho (en zonas pobres, zonas de culturas diferentes y zonas de desastre).

## **SUMARIO**

1. Introducción
2. ¿Qué es la interculturalidad?
3. La interculturalidad en el Derecho Estatal peruano. Los servicios de Educación y Salud en la Constitución
4. La interculturalidad en la práctica del Derecho Administrativo peruano en Educación y Salud
5. Conclusión
6. Bibliografía

## 1. Introducción.

En las páginas siguientes tratamos de absolver las siguientes preguntas: ¿Cómo materializa la administración pública el concepto, principio o norma de interculturalidad en el Perú? ¿Cómo es el tratamiento del derecho administrativo sobre esta administración pública bajo la interculturalidad?

La hipótesis que presentamos en este corto artículo se resume en la siguiente afirmación: el concepto o principio de interculturalidad no es comprensible en el actuar de la administración pública del Perú, a pesar que se encuentra regulado en normas constitucionales y tratados internacionales con rango constitucional. Existe dificultad en comprender dicho principio o concepto en un plano académico-regulatorio, pero sobre todo existen prejuicios en comprender la pluralidad de sistemas jurídicos que existe en nuestro país sostenidos por el concepto o principio de interculturalidad y que conlleva a una aplicación diferente del derecho administrativo en el Perú.

En el desarrollo del presente artículo primero tratamos de presentar el concepto de interculturalidad. Luego abordamos el marco constitucional del concepto, focalizado en los temas o servicios de educación y salud. Posteriormente abordamos su desarrollo reglamentario y su aplicación en la práctica a partir de dos casos sobre el servicio de educación y salud intercultural en la vida práctica de comunidades Aymaras y comunidades Kandozis y Shapras.

## 2. ¿Qué es la interculturalidad?

La interculturalidad es un concepto, es un principio y es una norma con rango constitucional.

Como concepto la interculturalidad es, en forma sencilla, la interacción de dos o más culturas o grupos sociales con culturas diferentes. La clave del concepto supone los elementos de interacción y cultura.

Por interacción podemos entender como aquella “acción que se desarrolla de modo recíproco entre dos o más organismos, objetos, agentes, unidades, sistemas, fuerzas o funciones” (Perez y Gardey 2012). Siendo más preciso para nuestro tema, se trata de la acción social de una persona o grupo de personas con otra persona o grupo de personas, en forma recíproca.

Hablamos de acción social, siguiendo a Max Weber, cuando la acción de una persona o grupo de personas en su contenido de conducta y sentido subjetivo se dirige o tiene como referencia el actuar de otra u otras personas (Weber, 2016,:129-130).

A su vez, hablamos de reciprocidad, cuando la acción social de la primera persona o grupo de personas es correspondido por la otra persona o personas a las que se dirigió su acción.<sup>1</sup>

De otro lado, por cultura podemos entender, siguiendo a Xavier Albó (2000) aquel “conjunto de rasgos compartidos y transmitidos por un determinado grupo humano que

<sup>1</sup> Por acción, cabe entender, siguiendo al mismo Max Weber, como “una conducta humana (bien consista en un hacer externo o interno, ya en un omitir o permitir) siempre que el sujeto o los sujetos enlacen a ella un sentido subjetivo” (2016:130). Por sentido subjetivo, a su vez, el autor lo define como aquella expresión de voluntad que se obtiene de una situación existente de hecho (en un caso históricamente dado, o como promedio de una determinada masa de casos), o como construido en un “tipo puro” o en el uso de modelos o tipos ideales (interpretado de Weber, *ibidem*).

sirven para organizar su forma de vida, darle identidad y diferenciarlo de otros grupos humanos" (Albó, 2000: 74).

Siguiendo un comentario anterior sobre esta definición de cultura (Peña, 2004), podemos coincidir en el análisis de tres elementos o características:

1. Se trata de una definición amplia que involucra la totalidad de rasgos de un grupo humano que, siguiendo al mismo Albó, "solo excluye aquello que se hereda biológicamente" (Albó, 2000: 74). Así, el conjunto de rasgos sociales, económicos, sentimentales u otros (política, psicológica, técnica, entre otros), se encuentra inmerso en la cultura de cada grupo humano (Peña, 2004: 61).
2. Pero, a su vez, para que se produzca esta inmersión, el conjunto de rasgos que integran el concepto tiene que ser "compartidos" y "transmitidos", lo que significa que tales rasgos no son estacionarios sino que se encuentran en constante movimiento y cambios al ser compartidos entre los miembros del propio grupo social o humano o al ser transmitidos de una generación a otra (Peña, *ibidem*).
3. Tales rasgos "compartidos" y "transmitidos", a su vez, tiene su manifestación o materialización en aspectos que son útiles según el propio grupo humano o social: organizan su forma o estilo de vida que los hace idénticos (hacia dentro del grupo social) o diferentes (hacia afuera del mismo grupo humano o social) (Peña, 2004: 61-62).

Bajo esta explicación, el concepto de interculturalidad puede ser descrito en forma sencilla como la acción social recíproca de dos o más grupos sociales humanos o sociales con rasgos culturales diferentes. En términos más explicativos, el concepto de interculturalidad tendría los siguientes términos: es la acción de grupos de personas (grupos humanos o sociales) que se produce en forma recíproca partiendo de un grupo humano o social caracterizado por rasgos sociales, económicos, sentimentales, políticos, psicológicos, técnicos y otros que son compartidos y transmitidos entre sus miembros, y que sirven para organizar su vida, siendo correspondido por la acción social de otros grupos humanos o sociales.

De otro lado, este concepto está incorporado como principio en la dinámica del desarrollo de vida, en el trabajo, la vida familiar y el encuentro de quienes integramos un territorio y su sociedad como principio.

La interculturalidad es un principio que guía nuestra propia acción social. El ser diferentes unos a otro, y el someternos a choques voluntarios o involuntarios (bajo el proceso de migración, por ejemplo) orienta nuestra conducta y su sentido subjetivo. El hacer y no hacer diario, bajo nuestra voluntad, se ve involucrado bajo este principio. Así, en sus efectos esta acción social puede adquirir distintas formas, siendo las más sencillas las formas que brotan de una reacción que podemos definir como "positiva" y "negativa". El principio de interculturalidad adopta una forma "positiva" cuando la interculturalidad es asumida como una ventaja o enriquecimiento mutuo de los grupos humanos o sociales involucrados. En el otro sentido, la interculturalidad adopta una forma "negativa" cuando la interculturalidad es asumida como una desventaja o pérdida por uno o más de uno de los grupos humanos o sociales involucrados.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> El sentido "positivo" y "negativo" de la manifestación de la interculturalidad como principio, es solo una aproximación de una problemática filosófica más compleja. No es el propósito desarrollarlo en el presente artículo. Solo lo mencionamos, para comprender por qué dicho concepto aparece regulado luego como norma jurídica.

Por último, el mismo concepto de interculturalidad está incorporado como norma jurídica en las constituciones políticas o en las leyes de un Estado. Dado el sentido “positivo” y “negativo” que el principio de interculturalidad puede adoptar, el Estado como ente regulador de la sociedad, ha asumido un rol de mediador incorporando el principio (en su sentido “positivo”) en sus legislaciones, como veremos a continuación.

### 3. La interculturalidad en el Derecho Estatal peruano. Los servicios de Educación y Salud en la Constitución.

El Derecho Estatal Peruano, a través de su Constitución Política, incorporó el concepto de interculturalidad en varias de sus normas jurídicas y los preceptos que las componen. Si bien faltó una norma que en forma transversal o integral comprometa al conjunto de poderes e instituciones del Estado, y sus respectivas autoridades y ciudadanos, el concepto de interculturalidad está muy presente.

Así, dos principales normas constitucionales que recogen la interculturalidad como ejes claves se refiere a los servicios de educación y salud.<sup>3</sup> Los artículos 17° y 9° de la Constitución Política regulan lo que conocemos como “educación plural o bilingüe e intercultural” y “salud plural o intercultural”. Veámoslo por separado.

#### 3.1. La Educación Plural y Bilingüe e Intercultural en la Constitución

El artículo 17° de la Constitución Política del Perú, regula la educación obligatoria a nivel inicial, primaria y secundaria, incorporando, a su vez, la institución de la “Educación Plural o Bilingüe e Intercultural” (EBI):

“Obligatoriedad de la educación inicial, primaria y secundaria

“Artículo 17.- La educación inicial, primaria y secundaria son obligatorias. En las instituciones del Estado, la educación es gratuita. En las universidades públicas el Estado garantiza el derecho a educarse gratuitamente a los alumnos que mantengan un rendimiento satisfactorio y no cuenten con los recursos económicos necesarios para cubrir los costos de educación.

Con el fin de garantizar la mayor pluralidad de la oferta educativa, y en favor de quienes no puedan sufragar su educación, la ley fija el modo de subvencionar la educación privada en cualquiera de sus modalidades, incluyendo la comunal y la cooperativa.

El Estado promueve la creación de centros de educación donde la población los requiera.

El Estado garantiza la erradicación del analfabetismo. Asimismo fomenta la educación bilingüe e intercultural, según las características de cada zona. Preserva las diversas manifestaciones culturales y lingüísticas del país. Promueve la integración nacional.” (Constitución Política del Perú, subrayado adicionado)

El citado artículo regula un conjunto de derechos de los ciudadanos peruanos vinculados con la educación, inicial, primaria y secundaria. Entre estos derechos, el que destaca es el de su gratuidad.

<sup>3</sup> Cabe tener presente que el tema intercultural está presente en otros servicios, como el de justicia, y en otras normas constitucionales. Por ejemplo, el artículo 2°, inciso 19, de la Constitución regula el derecho de identidad étnica y cultural; el artículo 48° de la Constitución regula el derecho a la lengua local como oficial en los pueblos originarios; el artículo 89° de la Constitución regula el derecho de las Comunidades Campesinas y Nativas (identificados como pueblos originarios o indígenas) en el territorio nacional; el artículo 149° de la Constitución regula el derecho a una justicia propia de parte de las Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas; entre otros.

Pero, a su vez, el artículo 17° de la Constitución Política del Estado Peruano regula dos aspectos trascendentes relacionados con el tema de la interculturalidad: uno, se refiere a la educación comunal, y, dos, se refiere a la educación bilingüe e intercultural.

La educación comunal, es regulada al lado de la educación cooperativa, identificando a ambos como educación privada. Sin embargo, lo más interesante de estas modalidades es que ambos pertenecen al tipo de educación plural. Esto significa que se tiene en cuenta la pluriculturalidad del país, así como su diversidad social, haciendo viable que cada comunidad en nuestro país, como que cada sector social, desarrolle una educación particular.

La educación bilingüe e intercultural confirma esta apreciación. Dentro del propósito de preservar no solo a la comunidad, sino a sus diversas manifestaciones culturales y lingüísticas se regula la educación bilingüe e intercultural. Se trata de una forma de educación orientada a aquellas comunidades o pueblos originarios donde esté presente la organización comunal con otra lengua u otra identidad cultural, a parte de la oficial. Lo Bilingüe otorga la ventaja de educar con la lengua de la comunidad (Quechua, Aymara, Asháninka, Aguaruna y otra lengua local) y la lengua dominante del país (el castellano), haciendo posible también lo Intercultural. Es bilingüe por las lenguas que interactúan, y es intercultural por las manifestaciones culturales que interactúan.

### 3.2. La Salud Plural o Intercultural en la Constitución

El servicio de salud, a su vez, también está regulada de manera especial en la Constitución Política del Perú. En su artículo 9° se regula la “salud plural”, que muy bien puede entenderse para el contexto peruano como Salud Intercultural.

Política Nacional de Salud

“Artículo 9.- El Estado determina la política nacional de salud. El Poder Ejecutivo norma y supervisa su aplicación. Es responsable de diseñarla y conducirla en forma plural y descentralizadora para facilitar a todos el acceso equitativo a los servicios de salud.”

(Constitución Política del Perú, subrayado adicionado)

El artículo 9° de la Constitución citado regula en esencia la Política Nacional de Salud en un país pluricultural como es el Perú. Esta política nacional tiene dos características esenciales: debe ser plural y descentralizado. El carácter descentralizado está puesto en práctica desde la vigencia de Constituciones Políticas anteriores, con leyes reglamentarias previas, aunque con muchas limitaciones aún en la práctica. Pero el carácter plural de la política de salud no tiene una mayor regulación y menos una manifestación efectiva en la práctica.

El carácter plural de la salud significa respetar la diversidad o pluralidad cultural del país. El diseño de proyectos de salud, como la ejecución de estos proyectos, debe conducirse bajo esta forma plural. Esto significa que cada uno de los diversos grupos culturales o étnicos del Perú (como las comunidades Quechuas, Aymaras, Asháninkas, Aguarunas, entre otras), tiene el derecho a un servicio de salud accesible no solo en términos físicos o geográficos, sino espiritual o culturalmente. En tal sentido, no basta que existan hospitales o centros de salud en el distrito o provincia de las Comunidades Campesinas o Nativas, sino que estos hospitales y clínicas estén preparados para intercambiar el conocimiento de los diversos grupos culturales y étnicos de estas comunidades con el conocimiento médico científico.

### 3.3. Balance: el contexto legislativo plural del servicio de educación y salud.

Las normas constitucionales anteriormente citadas, sobre educación y salud, nos muestran que nos encontramos en un contexto constitucional de interculturalidad en educación y salud. Es un contexto legislativo que se desprende de la realidad del país. No es un invento de los legisladores. Es una necesidad que brota de nuestra realidad pluricultural y que se ha manifestado como una conquista de parte de los grupos culturales olvidados u omitidos, y, ciertamente, de los académicos y políticos que dieron a conocer poco a poco esa realidad.

Este contexto legislativo plural, puesto de manifiesto en la realidad de los servicios de educación y salud, se puede configurar jurídicamente bajo dos conceptos muy conocidos en la sociología y antropología del derecho: el concepto de Pluralismo Jurídico y el concepto de Interlegalidad. Sin el propósito de desarrollarlos, solo nos limitaremos a destacar sus definiciones y sus implicancias generales a nivel de los servicios de educación y salud que nos ocupa.

De un lado, el concepto de pluralismo jurídico nos conecta con la “coexistencia de dos o más sistemas jurídicos en un mismo espacio social” (Merry, 1988, citando a Pospisil 1971, Moore 1986 y Griffiths 1986). Esto significa, trasladando el concepto a nuestro territorio nacional, que existen cuando menos tantos sistemas jurídicos como el número de grupos étnicos o culturales diferentes. En tal situación, los servicios públicos de educación y salud se conectan o se deben conectar directamente con el concepto de sistema jurídico que comparte cada grupo humano o cultural en el territorio de nuestro país.

De otro lado, el concepto de interlegalidad nos conduce a sustentar que los sistemas jurídicos del espacio social antes referido en la definición de pluralismo jurídico, se interrelacionan y se enriquecen mutuamente.<sup>4</sup> Esto nos lleva a sustentar que los servicios de educación y salud a nivel del Estado y de cada grupo humano o cultural que comparte un sistema jurídico particular, se interrelacionan y se enriquecen mutuamente.

El concepto de interculturalidad en los servicios de educación y salud se relaciona con ambos conceptos, de pluralismo jurídico e interlegalidad. La efectividad de un servicio de educación y salud intercultural es posible si se reconoce el mismo servicio en un contexto de pluralismo jurídico e interlegalidad.

## 4. La interculturalidad en la práctica del Derecho Administrativo peruano en Educación y Salud.

Definido el marco anterior, interesa ahora realizar un ejercicio del concepto de interculturalidad en la realidad de nuestro país. Para ello, analicemos brevemente, qué implica esta interculturalidad en temas de Educación y Salud en la Administración Pública, o, más específicamente, en el derecho administrativo del Perú.

Entendiendo por Administración Pública como “la entidad del Estado o la persona jurídica (GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, 2013, p. 32) dedicada a orientar, organizar, administrar, planificar, servir, fiscalizar, proteger, garantizar, regular, distribuir (DROMI, 2004, pp. 166-169) los actos de poder ejercidos por la autoridad (representantes del propio Estado) o sus administrados” (Peña, 2006<sup>5</sup>), el derecho administrativo es aquella

<sup>4</sup> Para un mayor desarrollo del concepto de Interlegalidad se puede consultar el texto de André Hoekema (2013).

<sup>5</sup> Definición obtenida de una ponencia presentada en el II Congreso Nacional de Derecho Administrativo

área o especialidad del Derecho que se orienta a regular a esa entidad o persona jurídica. Se trata de la administración pública identificada con el conjunto de actos de poder de la autoridad de las diversas entidades nacionales, regionales y municipales que integra el Estado peruano y que brinda un servicio a los ciudadanos que se integran a este Estado, encontrándose el derecho administrativo en la regulación de los derechos y obligaciones que brota de esos actos de poder de la autoridad.

En ese contexto, la administración pública y el derecho administrativo son las entidades, servicios públicos o regulaciones que deben seguir con prioridad las normas de la Constitución Política del Perú. Teniendo en cuenta la incorporación de la interculturalidad en las normas constitucionales antes referidas, la administración pública y el derecho administrativo están comprometidos a dar cumplimiento de ese contenido intercultural en servicios públicos como los de educación y salud.

En las líneas siguientes pasamos a presentar inicialmente cómo se interpreta la aplicación de las normas constitucionales sobre interculturalidad en la administración pública, incluyendo el derecho administrativo, en los servicios de educación y salud. Partimos de una interpretación de aplicación general, y usamos solo a manera de referencia dos ejemplos o casos de la realidad: uno sobre el servicio de educación que identifica comunidades Aymaras del sur andino de la región de Puno, y otro sobre el servicio de salud que compromete a comunidades Kandozis y Shapras del Datem del Marañón, en la región de Loreto.

#### **4.1. La educación Bilingüe Intercultural en las comunidades Aymaras de Puno.**

La educación bilingüe e intercultural, como regula la Constitución Política del Perú, está reglamentado en leyes y decretos. La ley 27818 (del 16 de agosto de 2002) reglamenta este derecho a la educación bilingüe e intercultural como política de Estado. A continuación citamos sus tres primeras normas para entender su vigencia a partir de un caso de las comunidades Aymaras de Puno.

##### **“Artículo 1.- El Estado y el reconocimiento de la diversidad cultural**

“El Estado reconoce la diversidad cultural peruana como un valor y fomenta la educación bilingüe intercultural en las regiones donde habitan los pueblos indígenas. Para tal efecto, el Ministerio de Educación diseñará el plan nacional de educación bilingüe intercultural para todos los niveles y modalidades de la educación nacional, con la participación efectiva de los pueblos indígenas en la definición de estrategias metodológicas y educativas, en lo que les corresponda.

##### **“Artículo 2.- Plan Nacional de Educación Bilingüe**

“El Plan Nacional de Educación Bilingüe Intercultural deberá incorporar, la visión y el conocimiento indígenas. La educación para los pueblos indígenas debe ser igual en calidad, eficiencia, accesibilidad y en todos los demás aspectos previstos para la población en general. “El Estado garantiza el derecho de los pueblos indígenas a participar en la administración de los sistemas e instituciones estatales de educación bilingüe intercultural, así como en los centros y programas de preparación de maestros bilingües interculturales.

---

celebrado los días 27, 28 y 29 de abril del 2006 en la Pontificia Universidad Católica del Perú por la Asociación Peruana de Derecho Administrativo. El artículo se encuentra publicado en línea: <https://vlex.com.pe/vid/oacute-uacute-76749079> (visitado el 20-05-2019).



### “Artículo 3.- Instituciones educativas

“Los pueblos indígenas, en coordinación con las instancias estatales competentes, tienen derecho a crear y controlar sus propias instituciones educativas y a desarrollarlas desde su visión, valores y conocimiento tradicional, sin perjuicio del derecho de los pueblos indígenas a acceder a la educación impartida por el Estado e instituciones privadas. El Estado establecerá los medios y recursos necesarios para este fin.”

(Ley Nro. 27818, Ley para la Educación Bilingüe Intercultural)

Las normas citadas remarcan el contenido del derecho a la educación bilingüe e intercultural que comentamos anteriormente respecto al artículo 17° de la Constitución Política del Perú. El artículo 1° reconoce la diversidad cultural del país y vincula a esta diversidad la necesidad de la educación bilingüe e intercultural. El artículo 2° regula el contenido del Plan Nacional de Educación Bilingüe destacando tener en cuenta la visión y conocimiento de los pueblos originarios, así como garantizar que participen en los sistemas e instituciones, centros y programas relacionados a la educación bilingüe e intercultural. El artículo 3°, por último se refiere al derecho de los pueblos originarios de crear y controlar sus propias instituciones educativas y a desarrollarlas desde su visión, valores y conocimientos.

En la realidad, las normas citadas, siguiendo al mismo artículo de Constitución Política del Perú, siguen siendo normas programáticas. Esto significa que están aún en proceso de implementación.<sup>6</sup>

Un ejemplo concreto ocurrido en comunidades Aymaras del Sur Andino del Perú, en la región de Puno, puede mostrar estas limitaciones.

El año 2016, en una comunidad campesina Aymara de la provincia de Huacané (provincia rural), se presentó un conflicto que desbordaba la capacidad de resolución de la misma comunidad. Un docente del centro educativo de la comunidad había sido descubierto enamorando a “jovencitas” escolares de la comunidad. El profesor de procedencia de Juliaca (ciudad urbana inmensa) era de estado civil casado y si bien cumplía las condiciones de docente bilingüe y se había ganado la simpatía de la comunidad trabajando a su interior (ayudándoles a redactar los libros de actas, por ejemplo), puso en duda su buen actuar al conocerse de los hechos de enamoramiento. La comunidad decidió retirarlo de la comunidad. Para ello presentó su solicitud ante la Unidad de Gestión Local (UGEL) solicitando el cambio de docente.

Pasaron las semanas y la UGEL de la jurisdicción no dio respuesta del pedido a la Comunidad. Esta insistió y tuvo como respuesta que no podía sustituir al profesor porque no había otro colega que cumpliera con sus requisitos. La comunidad recurrió en apelación ante la Dirección Regional de Educación. Transcurridos semanas y luego meses, la dirección tampoco dio una respuesta positiva a la Comunidad.

Dadas estas circunstancias, el profesor se mostraba más poderoso en la comunidad con el apoyo institucional del Estado. Los comuneros decían que “movía sus influencias para que no los saquen de la comunidad”.<sup>7</sup>

Entonces la comunidad decidió aplicar sus propios mecanismos de resolución de conflicto. Lo destituyeron como profesor y declararon vacante su cargo en la escuela.

<sup>6</sup> Ver al respecto el informe defensorial Nro. 163 sobre “Avances y Desafíos en la implementación de la política de Educación Intercultural Bilingüe 2012- 2013” (Defensoría del Pueblo 2013).

<sup>7</sup> Información de campo recopilado en entrevistas con comuneros de Huacané (2016).

Para asegurarse de su acuerdo, realizaron unas pintas en la escuela amenazándolo con sacarlo a la fuerza si no abandonaba la comunidad en la semana siguiente. En la semana siguiente, el profesor tuvo que pedir su traslado a otro lugar.<sup>8</sup>

Relacionando el caso con las normas anteriormente citadas, se aprecia que no era necesario que se llegue a los extremos que tuvo que adoptar la comunidad. La administración pública, y el propio derecho administrativo de la jurisdicción debieron acceder al pedido de la comunidad Aymara. No era necesario retardar o negar el pedido fundado en cualquier requisito de forma (como la falta de pruebas). El artículo 2 obliga a reconocer la participación de las comunidades en las decisiones de su educación bilingüe. Sin embargo ello no operó.

¿Qué explica esta dificultad y problemas derivados? La inexistencia en la práctica de una Administración Pública y un derecho administrativo intercultural. Existen las normas, e incluso las demandas de la población, pero no existe su comprensión y cumplimiento.

#### 4.2. La salud plural o intercultural en las comunidades Kandozis y Shapras.

La salud plural o intercultural regulado en la Constitución Política del Perú, también está reglamentado en leyes y decretos. De manera especial, la salud intercultural aparece regulado como Política Sectorial de Salud Intercultural en el Decreto Supremo Nro. 016-2016-SA (publicado el 2 de abril de 2016). Dicho decreto tiene las siguientes normas principales:

##### **Artículo 1.- Aprobación**

*Apruébese la Política Sectorial de Salud Intercultural, que como Anexo forma parte integrante del presente Decreto Supremo, y tiene por objetivo regular las acciones de salud intercultural en el ámbito nacional, a fin de lograr la atención de salud como un derecho humano, que favorezca la inclusión, igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.*

##### **Artículo 2.- Financiamiento**

*Las acciones que se realicen en el marco de la Política Sectorial de Salud Intercultural, se financian con cargo a los presupuestos institucionales de los pliegos involucrados, conforme a las Leyes Anuales de Presupuesto del Sector Público, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público y en el marco de las normas legales vigentes.*

##### **Artículo 3.- Creación de la Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente**

*Constitúyase la Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente encargada de emitir el informe técnico que contenga el Plan Sectorial de Salud Intercultural 2016-2021, así como realizar el seguimiento de la implementación de la Política Sectorial de Salud Intercultural y formular los mecanismos para su efectivo cumplimiento, con la finalidad de crear un espacio de coordinación y cooperación intersectorial permanente que permita el efectivo cumplimiento de las líneas de acción trazadas, la cual estará adscrita al Ministerio de Salud.*

(Decreto Supremo Nro. 016-2016-SA, Aprueban Política Sectorial de Salud Intercultural)

Las normas citadas confirman el contenido del derecho constitucional a la salud plural e intercultural como anteriormente hemos referido. El artículo 1º reglamenta el derecho a la salud plural e intercultural aprobando una política sectorial de salud intercultural. El artículo

<sup>8</sup> Caso recopilado del trabajo de campo del autor en las comunidades Aymaras de la provincia de Huancané, región de Puno (1988-2018). Sobre el sistema de resolución de conflictos de las comunidades Aymaras ver por ejemplo Peña 2004.

2° reglamenta el tema presupuestario respecto a la nueva política de salud intercultural, estableciendo que sus acciones corren a cargo de los presupuestos institucionales del sector (estando incluidos los gobiernos regionales). El artículo 3° crea una Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente para la elaboración del Plan Sectorial de Salud Intercultural 2016-2021 (aún sin publicación al año 2019) con el fin de crear un espacio de coordinación y cooperación intersectorial.

Al igual que en el servicio de educación bilingüe e intercultural, las normas citadas no se cumplen<sup>9</sup>. Pero el problema mayor es que dichas normas no tienen una efectiva aplicación intercultural en los diversos grupos étnicos o culturales del Perú.

A continuación, citamos un caso del servicio de salud que puede mostrar qué distante aún está la salud intercultural en las comunidades amazónicas como la de los Kandozis y Shapras<sup>10</sup>:

Desde el año 1996 se conoce bajo denuncias públicas que miembros de las comunidades Kandozis y Shapras (de la provincia Datem del Marañón, en la región de Loreto) se encontraban infectados en un alto porcentaje de la enfermedad mortal Hepatitis B<sup>11</sup>. Inicialmente se calculaba porcentajes aproximados de 50% de infectados adultos. Posteriormente, sobre el año 2010 se conoció de porcentajes mayores al 70 % de infectados adultos. Ello, sin excluir a los niños que también aparecían infectados por la transmisión vertical de la enfermedad desde sus padres al nacer. Las muertes se sucedían según da a conocer un reporte del año 2013-2014 del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF):

“Hasta el año 2000, en la población total de 2.800 personas, se registraron 159 casos, en el 2001 fueron 48 casos más, y hasta el 2003 hubo 60 muertes registradas. La elevada tasa de incidencia en la población menor de 15 años (27/1000 entre 1 y 4 años; 37/1000 entre 5 y 14 años) evidenció el riesgo de que los infectados se convirtieran en portadores crónicos del virus y desarrollaran formas crónicas de hepatitis (...)” (UNICEF, 2014: 20)

La atención de la administración pública, representada por el ministerio de salud, ha sido ineficiente. Según refiere el mismo reporte de UNICEF, ante el riesgo de extensión de la enfermedad las instituciones del Estado tardaron y no intervinieron:

“Ante este riesgo, el servicio de salud pública tardó en responder al pedido de auxilio, bajo el argumento de que no había condiciones para tratar a los pacientes con los medicamentos y procedimientos adecuados pues se requería la presencia de un médico e infraestructura de laboratorio. Además, el costo del tratamiento era muy alto (la vacuna que costaba un dólar en Lima, llegaba a 35 dólares en la Amazonia). El año 2003, con apoyo de UNICEF, el MINSa realizó una campaña de vacunación de recién nacidos antes de las 24 horas, y completó

<sup>9</sup> Ver reclamo de los pueblos originarios andinos y amazónicos en medios de prensa. Una sistematización de este reclamo se encuentra en el informe de la Defensoría del Pueblo Nro. 169 del año 2015 (Defensoría del Pueblo, 2015).

<sup>10</sup> Las comunidades Kandozis y Shapras se localizan en la provincia de Datem del Marañón, en la región de Loreto. El caso que se relata tiene relación con una acción procesal judicial promovida conjuntamente con el colega Iván Ortiz Sánchez y el apoyo de estudiantes de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú los años 2010 al 2014.

<sup>11</sup> La hepatitis B es una enfermedad semejante al SIDA; no tiene curación. Se diferencian en que la hepatitis B si tiene tratamiento médico. De otro lado, sobre el origen de la enfermedad en las comunidades amazónicas se desconoce. Pero, según UNICEF, por información de la propia población Kandozi y Shapra, se estima que la causa ha sido la presencia temporal de trabajadores de empresas petroleras (2014: 20).

las tres dosis antes de los seis meses de edad, trabajando bajo un enfoque intercultural y participativo. Sin embargo, por diversos motivos –como el desencuentro entre gobierno y demandas locales, y las grandes distancias geográficas– hasta el 2010 la presencia de la HB aún no se había logrado erradicar entre los adultos” (2014: 20)<sup>12</sup>

El año 2010, con el apoyo de una universidad y de dos organismos no gubernamentales privados, se interpuso una demanda judicial para buscar que las personas infectadas consigan tratamiento, se continúe con la vacunación temprana y sobre todo se consiga la participación de la comunidad en las decisiones de las entidades nacionales y regionales de salud. Al margen del resultado positivo de la acción judicial (finalizado el año 2014), las autoridades regionales y nacionales pasaron a atender las demandas. Pero al 2018 se conoció nuevamente del incumplimiento de atención y la crisis de infectados y fallecidos recrudeció.<sup>13</sup>

Estos hechos muestran las dificultades de un plan o un sistema de salud intercultural en micro regiones como el de los Kandozis y Shapras en el Datem del Marañón. Ni la Administración Pública, en su sector de Salud, ni las autoridades regionales, a cargo de la dirección regional de salud, han tenido una respuesta positiva frente al problema. El trabajo iniciado por UNICEF hasta el año 2010 no fue continuado por la administración pública peruana.

Ello muestra, a su vez, las dificultades del mismo derecho administrativo. Se carecen de actos de prevención para que un presupuesto efectivo, regulado desde el derecho administrativo, contribuya a un trabajo serio a favor de la población Kandozi y Shapra infectada de Hepatitis B. El solo hecho que no haya médicos especialistas contra la enfermedad mortal muestra las ineficiencias del derecho para hacer posible la contratación de estos médicos como en la práctica si realiza una empresa petrolera por ejemplo.

## 5. Conclusión.

Después del desarrollo del presente artículo podemos retomar la revisión de nuestra hipótesis y concluir lo siguiente.

Conforme lo señaláramos en nuestra hipótesis de la introducción del artículo, se confirma que el concepto o principio de interculturalidad no es comprensible en el actuar de la administración pública del Perú, a pesar que se encuentra regulado en normas constitucionales. Existe dificultad en comprender dicho principio o concepto en un plano académico-regulatorio, pero sobre todo existen prejuicios en comprender la pluralidad de sistemas jurídicos que existe en nuestro país sostenidos por el concepto o principio de interculturalidad y que conlleva a una aplicación diferente del derecho administrativo en servicios como el de la educación y salud el Perú.

El análisis del concepto de interculturalidad primero, y luego el análisis de las normas constitucionales, normas legales y reglamentarias sumados a la explicación de casos prácticos, muestra que existen conceptos, normas y principios que reconocen y regulan la educación bilingüe e intercultural y la salud plural o intercultural. Los artículos 17° y 9°

<sup>12</sup> En forma complementaria en Servindi (Servicio de Comunicación Intercultural) se publicó un reporte en el que se denuncia el posible exterminio de la población Kandozi y Shapra en el año 2010 (ver: <http://servindi.org/actualidad/24237>, visitado el 20-05-2019).

<sup>13</sup> Comunicación con dirigentes Kandozis y Shapras desde la ciudad de Lima. Trabajo de campo durante los años 2010-2015.

de la Constitución Política del Perú del año 1993, regulan respectivamente el derecho a la educación bilingüe e intercultural, y el derecho a la salud plural o intercultural. Las normas legales y decreto supremo citados reglamentan dichas normas constitucionales desde los años 2002 y 2016 respectivamente.

Sin embargo, a pesar de dicha reglamentación, el cumplimiento de las normas no tiene eco en la sociedad. El derecho a una educación bilingüe e intercultural no tiene efectividad en experiencias como el de las comunidades Aymaras por los obstáculos que se le presenta desde la administración local y regional alejada de las necesidades de la comunidad. En el mismo sentido, una salud plural e intercultural no tiene efectividad en experiencias como las comunidades Kandozis y Shapras de la Amazonía en tanto no tienen acceso a la administración nacional y regional para abordar el tratamiento, la vacunación y la participación en la gestión de la enfermedad Hepatitis B.

## 6. Bibliografía.

- ALBÓ, Xavier. 2000. *Iguales aunque diferentes: hacia unas políticas interculturales y lingüísticas para Bolivia*. La Paz: Ministerio de Educación de Bolivia, UNICEF y CIPCA.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO. 2013. *Informe Defensorial N° 163, Avances y Desafíos en la implementación de la política de Educación Intercultural Bilingüe 2012- 2013*. Recuperado de <http://www.drelp.gob.pe/DIGEIBIRA/COMUNICADOS/ID163EIB%202012-2013.pdf>
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO. 2015. *Informe Defensorial N° 169, La Defensa del Derecho de los Pueblos Indígenas Amazónicos a una Salud Intercultural*. Recuperado de <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Informe-Defensorial-N-169.pdf>
- DROMI, Roberto. 2004. *Derecho Administrativo*. Buenos Aires, Lima: Gaceta Jurídica. 2 volúmenes.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. 2013. *Curso de Derecho Administrativo I* (16ª edición). Navarra: Civitas.
- GRIFFITHS, John. 1986. What is Legal Pluralism?. *The Journal of Legal Pluralism* (Nro. 24), pp. 1-55.
- HOEKEMA, André. 2013. Interlegalidad y reconocimiento estatal del derecho y la justicia comunal. *Revista Foro Jurídico*, Nro. 12, pp. 174-179.
- MERRY, Sally Engle. 1988. Legal Pluralism. *Law and Society Review*, vol. 22, no. 5, pp. 869-896. Recuperado de <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/lwsocrw22&i=873>.
- MOORE, Sally Falk. 1986. *Social Facts and Fabrications: customary Law on Kilimanjaro 1880-1980*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PEÑA JUMPA, Antonio. 2004. *Poder Judicial Comunal Aymara en el Sur Andino*. Bogotá. Colombia: ILSA.
- PEÑA JUMPA, ANTONIO. 2006. Cambios de paradigmas en la administración del poder público: la administración pública bajo criterios de libertad o negociación para la reforma del Estado. *Ponencias del II Congreso de Derecho Administrativo, Reforma del Estado y de la Administración Pública*. pp. 865-875.
- PÉREZ, Julián y GARDEY, Ana. 2012. Definición de Interacción. Publicado en línea en Definicion.de (<https://definicion.de/interaccion/>), publicado en 2008, actualizado en 2012. Consulta: 15 de mayo de 2019

- POSPISIL, Leopold. 1971. *Anthropology and Law: A comparative Theory*. Nueva York y otros: Harper and Row Publisher.
- SERVINDI. 2010. Perú: El exterminio de los Kandozi y los Shapra por la hepatitis B y la indiferencia pública. Lima: Servindi. Recuperado de <http://www.servindi.org/actualidad/24237>. Consulta: 20 de mayo de 2019.
- UNICEF. 2014. *El derecho a la salud y a la alimentación en la Amazonía Peruana*. Panamá: Unicef.
- WEBER, Max. 2016 . *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Verstehenden Soziologie (1922)*. *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.