

(..) “*resulta necesario reconducir al derecho como una herramienta que contribuya al diseño de políticas públicas. Es necesario, entonces, que el derecho se constituya en una herramienta dúctil para permitir la consolidación de los derechos fundamentales, sociales, económicos y culturales de la población.*”

El Derecho de Acceso a la Información Pública de las minorías Lingüísticas

42

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

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

Yuri Montesinos Alvarez*

I. Introducción

En 1970, el economista estadounidense George Akerlof publicó uno de sus artículos más famosos relacionados con la teoría de la información¹. En aquel trabajo este autor desarrolló cómo operaba en la realidad un concepto hasta entonces relativamente nuevo: la asimetría informativa. El artículo se concentra en el análisis de la asimetría informativa en el mercado de autos usados, los denominados “lemons” (“cachorros”) en jerga de los Estados Unidos.

La curiosidad de Akerlof lo llevó a estudiar qué llevaba a los vendedores de estos bienes a ocultar determinada

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

En efecto, durante las décadas siguientes se hilvanó una importante literatura económica sobre cómo operaba la asimetría informativa en ámbitos sumamente distintos. Encontramos varios estudios sobre ella en las

* Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú con la tesis “Diseño de políticas públicas sobre acceso a la información pública para minorías lingüísticas: aportes desde el derecho”, obteniendo la mención sobresaliente. Ex Miembro del Consejo Directivo de la Asociación Civil Foro Académico.

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

Bolsas de Valores, las relaciones laborales, los contratos paritarios, los contratos masivos, la protección de los derechos de los consumidores, en industrias como la farmacéutica y un largo etcétera².

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

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

II. Las minorías lingüísticas

El Perú continúa viviendo una época de crecimiento económico. Ello ha propiciado que se tengan mayores recursos que se puedan invertir para alcanzar la tan ansiada inclusión social de los grupos menos favorecidos del país. Precisamente, medidas como garantizar el acceso de estas personas a servicios públicos elementales o crear programas de corte más asistencial buscarían

contribuir con este propósito. Sin embargo, un aspecto olvidado dentro de este proceso ha sido y es el de trabajar complementariamente en el reconocimiento de la diversidad cultural (incluyendo la diversidad lingüística) existente en el país.

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

En este contexto, este trabajo parte de la premisa de que el acceso y entrega de información pública es fundamental para el desarrollo de las minorías lingüísticas del país⁴, tanto a nivel individual como colectivo, siendo necesario crear herramientas para que esta pueda estar a su disposición y alcance. Como se ha mencionado, la información tiene un “valor” sumamente importante para las personas y para la sociedad en su conjunto, pues la tenencia o ausencia de información influye en la forma en que se toman decisiones.

Existen, no obstante, diferencias relevantes entre la información que es de carácter privado y la que es de carácter público. De forma general, tómese en cuenta que en el caso de la información de carácter privado nos encontramos ante información de propiedad de los particulares. En consecuencia, se trata de información que tiene las características de cualquier bien privado, esto significa, ser absoluta, perpetua, excluyente e in-

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

³ A lo largo de este trabajo utilizaremos el término minorías lingüísticas para referirnos a los hablantes de lenguas originarias, esto es, lenguas distintas al castellano habladas por los integrantes de las comunidades originarias del país (comunidades indígenas de la sierra, comunidades indígenas amazónicas, etc.). De igual modo, para designar a los hablantes de estas lenguas colectivamente utilizaremos, en algunas oportunidades, los términos organizaciones originarias o pueblos originarios.

⁴ De acuerdo al Censo Nacional 2007, un total de 3'919.314 personas mayores de 5 años de edad pertenecen a la población indígena y nativa de nuestro país. De este grupo, a su vez, tenemos que: (a) 83% son quechuas, (b) 11% son aymaras y (c) 6% son indígenas amazónicos. Esta cifra equivale a 16% del total de la población en dicho rango de edad. Asimismo, las lenguas originarias identificadas de forma más frecuente en documentos de entidades del Estado –sin que ello indique que son todas– son: achuar, aguaruna, aimara, amahuaca, asháninka, bora, arabela, cacataibo, candoshi, capanahua, cashibo-cacataibo, cashinahua, chamicuro, chayahuíta, cocama cocamilla, culina, ese eja, huitoto, harakmbut, iñapari, jacaru, jebero, machiguenga, mayoruna, nomatsiguenga, ocaína, orejón, quechua, resígaro, secoya, shipibo-conibo, taushiro, ticuna, urarina, yagua, yaminahua (yora) yanasha y yine.

violable. Piénsese, por ejemplo, en la información relativa a secretos empresariales, respecto de la cual resulta esencial para una compañía garantizar su reserva y evitar su difusión.

De otra parte, en el caso de la información de carácter público nos encontramos ante información cuya obtención, de una u otra manera, ha resultado financiada con dinero del tesoro público y cuya titularidad le corresponde a los ciudadanos en su conjunto⁵. Es decir, los ciudadanos gozan de una suerte de copropiedad respecto de este tipo de información. Por tanto, se trata de información cuyo acceso debe estar garantizado a cada uno de los ciudadanos, quienes podrán valerse de su contenido para tomar sus decisiones.

Tomando en cuenta lo señalado, consideramos que no solo es deseable sino que resulta exigible que las minorías lingüísticas accedan de forma adecuada a la información de carácter público. Dicha exigibilidad, a nuestro criterio, se apoya en una interpretación del contenido del derecho fundamental de acceso a la información pública de forma coherente con el derecho al uso del propio idioma de estos grupos humanos. Asimismo, consideramos que la implementación de políticas públicas interculturales será en la práctica el mecanismo idóneo para permitir el acceso a la información de las minorías lingüísticas.

II.1 El derecho al uso del propio idioma

El derecho al uso del propio idioma es el derecho de toda persona de poder expresarse libremente en su propia lengua y de manera oficial a través de ella en las zonas donde esta predomine⁶. El contenido de este derecho implica que una lengua sea reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación intraorgánico (dentro de cada poder público) e interorgánico (entre poderes públicos), incluyendo en la referencia de poderes públicos a las distintas dependencias

de la Administración Pública, tales como ministerios, gobiernos regionales, gobiernos locales, etcétera⁷.

El derecho al uso del propio idioma presenta dos dimensiones. Por un lado, es un derecho que tiene una dimensión subjetiva, mediante la cual se garantiza el derecho de cada individuo de valerse de su propio idioma para comunicarse. De otro lado, este derecho presenta una dimensión objetiva, la cual alude a que nos encontramos ante un derecho que necesita un conjunto de intervenciones de los poderes públicos para hacerse efectivo, ya sea a través de elaboración de normas, diseño de políticas públicas u otras medidas⁸.

Adviértase que las dos dimensiones del derecho al uso del propio idioma resultan complementarias. Nos encontramos ante un derecho que supone un reconocimiento del individuo tanto a nivel personal y colectivo. Debido a ello, es un derecho que está estrechamente vinculado a la formación de la identidad del individuo y de su grupo social. Estamos frente a un derecho que: (a) debe interpretarse como un derecho de la persona y de su colectividad; (b) es un derecho inmerso en un proceso dinámico, de permanente desarrollo⁹; y, (c) es un derecho que colabora con el reconocimiento de las diferencias existentes entre grupos culturales distintos y que integran un mismo país¹⁰.

II.2 El derecho de acceso a la información pública

El derecho de acceso a la información pública, por su parte, es el derecho de toda persona de acceder libremente a la información que se encuentra en posesión de la administración pública y/o que resulta susceptible de ser entregada por la Administración Pública. Al igual que en el caso del derecho al uso del propio idioma, este derecho presenta dos dimensiones que resultan complementarias. Así, en el caso de la dimensión

⁵ Sobre el particular, Joseph Stiglitz afirma que la información "que es recolectada por los funcionarios públicos con los fondos públicos que aportan los ciudadanos es propiedad de los ciudadanos". STIGLITZ, Joseph. "On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life". Oxford Amnesty Lecture, Enero 1999. Disponible en: <http://derechoasaber.org/documentos/pdf0116.pdf>

⁶ De conformidad al artículo 48° de la Constitución de 1993 se establece el reconocimiento oficial del quechua y otras lenguas aborígenes en las zonas donde éstas predominen. Nos encontramos ante una disposición constitucional donde prima el principio de territorialidad por sobre el principio de personalidad. Es decir, se asume un factor geográfico-objetivo y no un factor individual-subjetivo para enmarcar el ámbito donde resulta aplicable el reconocimiento estatal para el uso de lenguas distintas al castellano. Se trata, en consecuencia, de un reconocimiento de la oficialidad de lenguas originarias para ámbitos demográficos restringidos y sujetos a las condiciones que se precisen en la ley de desarrollo a que hace referencia el artículo 48° de la Constitución de 1993.

⁷ MILIAN, Antoni. "Público y privado en la normalización lingüística". Barcelona: Atelier, 2000. p. 98.

⁸ *Ibid.*

⁹ BORGUI, Marco. "La protección de los derechos culturales; desde los límites del modelo suizo hasta la formulación de una declaración universal". En: BORGUI, Marco (coordinador). Derechos Culturales. Lima: PUCP: Universidad de Friburgo, 1996. p.17.

¹⁰ BERMÚDEZ, Alexis. "Derecho a la Educación Bilingüe Intercultural en el Perú 1974-1999". Tesis para optar el grado de Licenciado en Derecho. Lima: Facultad de Derecho Pontificia Universidad Católica del Perú, 2000. p. 36.

subjetiva de este derecho, nos encontramos ante una garantía para que toda persona acceda a la información que contienen los distintos registros o bancos de datos creados o mantenidos por cualquier entidad pública. Debe notarse que esta dimensión supone necesariamente una doble acción de libertad para el individuo: (i) solicitar la información de las entidades públicas y (ii) recibir la información requerida¹¹.

Por su parte, la dimensión objetiva del derecho, se refiere a que se “obliga a la entidad estatal a actuar de manera tal que favorezca la plena vigencia del derecho de acceso a la información”¹². Esta dimensión resulta fundamental, pues a partir de ella se podrá exigir que el Estado no sea un mero agente pasivo sino un activo partícipe en el desarrollo de este derecho. De igual modo, permitirá que el Estado emprenda políticas para obtener la plena vigencia de este derecho y amplíe sus alcances a la población en su conjunto, incluidas las minorías lingüísticas.

II.3 Límites del derecho de acceso a la información pública

Dentro de los límites del derecho de acceso a la información pública es importante destacar que se considera legítimo la imposibilidad de solicitar a las entidades públicas la creación o producción de información. Sobre el particular, se señala que el derecho de acceso a la información pública no tutela la facultad de solicitar la elaboración de informes, análisis o estudios, por ende, “no es viable exigir a las entidades obligadas por este derecho, que realicen valoraciones o evalúen la información que se encuentra en su poder”¹³ o determinen “responsabilidades o declaración de veracidad de hechos determinados”¹⁴.

La limitación antes señalada es recogida por el Artículo 13° de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (“Ley de Transparencia”) cuando establece que no se permite exigir que se efectúen evaluaciones o análisis de la información pública que es materia de requerimiento. La jurisprudencia del

Tribunal Constitucional, por su parte, ha confirmado este criterio, pues en diversos pronunciamientos recha-za que se utilice el derecho de acceso a la información pública para exigir que se realicen evaluaciones de información¹⁵ o requerimientos de producción de información¹⁶.

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

Así, en determinados supuestos se requiere de ciertas actividades valorativas y de producción por parte de la Administración. Concretamente, en el caso de información dirigida a hablantes de lenguas originarias, donde la eficacia en el acceso a la misma se encuentra condicionada a qué medios y qué herramientas se usarían para favorecer su entrega. ¿El hecho de solicitar la traducción de información pública para hablantes de lenguas originarias supondría una exigencia no atendible para las organizaciones públicas? o ¿exigirles a las dependencias del Estado que lleven la información a un lenguaje asequible y usando medios orales resultaría un exceso al derecho de acceso a la información pública de estas personas?

Desde nuestra perspectiva, la respuesta a las preguntas planteadas resulta negativa. No resulta un exceso que un hablante de lenguas originarias acceda a información pública y mucho menos que lo haga en una forma que le resulte comprensible. Por el contrario, la dimen-

¹¹ MALPARTIDA, Víctor. “Proceso de Hábeas Data”. Lima: Grijley, 2008. pp. 37 y ss.

¹² CASTILLO, Luis. “Comentarios al Código Procesal Constitucional”. Lima: Palestra, 2006. pp. 1000-1001.

¹³ CASTRO, Karin. “Acceso a la información pública: apuntes sobre su desarrollo en el Perú a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”. Cuaderno de Trabajo N° 6. Lima: Departamento de Derecho Pontificia Universidad Católica del Perú, 2008. pp. 28-29.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Expediente N° 315-2007-PHD/TC.

¹⁶ Expediente N° 2176-2006-PHD/TC.

sión objetiva tanto del derecho de acceso a la información como del derecho al uso del propio idioma permite que el Estado emprenda actividades concretas a efectos de maximizar los alcances de estos derechos. En este sentido, el derecho al uso al propio idioma deberá garantizar que la información pública que reciban las minorías lingüísticas resulte idónea para ellas. Regresaremos sobre este punto cuando describamos la necesidad de redimensionar el derecho de acceso a la información pública, pero antes describiremos situaciones que impiden un adecuado acceso a la información pública por parte de las minorías lingüísticas.

III. Situaciones de desventaja para el acceso a la información pública de las minorías lingüísticas

Constituyen situaciones de desventaja y que limitan el acceso a la información pública de las minorías lingüísticas, las siguientes:

(i) Desconocimiento de las herramientas sobre acceso a la información pública. Es preciso advertir que esta situación de desventaja afecta no solo a los hablantes de lenguas originarias sino a la ciudadanía en general de nuestro país. Es frecuente el desconocimiento respecto del uso de herramientas para acceso a la información pública, o sobre la existencia de un derecho de solicitar información pública a través de formatos que deben ser entregados por las entidades estatales o la posibilidad de iniciar un proceso de hábeas data ante una negativa injustificada de entrega de información pública¹⁷.

(ii) Negativa de los funcionarios públicos de suministrar información a los particulares. En este caso, pese a que la Ley de Transparencia obliga expresamente a que las entidades públicas suministren la información de carácter público que se encuentre a su disposición, existen funcionarios cuya negativa a entregar información persiste. A ello se suma la discriminación de la cual son sujetos los hablantes de lenguas originarias, quienes en múltiples casos son tratados por las autoridades públicas de forma despectiva o sin que sus re-

querimientos sean atendidos. Entre las justificaciones o pretextos que se esgrimen para negar la entrega de información pública tenemos a los siguientes:¹⁸

(ii.1) La entidad sostiene injustificadamente que la documentación es de carácter privado mas no público.

(ii.2) La entidad pública señala que ciertos documentos públicos son de "gestión institucional", de uso interno y exclusivo de la entidad y únicamente le interesan a ella para el cumplimiento de sus fines. Esta restricción evidentemente carece de sustento constitucional y/o legal.

(ii.3) La entidad y sus funcionarios, sin motivación adecuada, sostienen que no están obligadas a proporcionar información por calificar esta como "secreta", "confidencial", "sensible" o "reservada".¹⁹

(iii) Existe un carácter marcadamente escrito y en idioma castellano de los diferentes mecanismos de acceso a la información pública. La Ley de Transparencia prescribe que las entidades públicas deben facilitar en sus instalaciones y portales electrónicos formularios y formatos escritos para la solicitud de acceso a la información pública. De igual modo, las distintas etapas del procedimiento de solicitud de acceso a la información pública se caracterizan por la utilización de medios escritos.

No resulta exagerado sostener que este tipo de procedimientos prescritos por la Ley de Transparencia resultan discriminatorios y descuidan por completo a los hablantes de lenguas originarias. Ello por cuanto la mayor parte de las lenguas originarias del país tienen un carácter predominantemente oral y en su gran mayoría no tienen estándares homogéneos y comunes de escritura. Así, únicamente las siguientes lenguas han pasado por procesos de normalización lingüística destinados a elaborar un alfabeto estándar que permita su escritura y sin que ello garantice su reconocimiento por parte de los mismos hablantes de lenguas originarias: (i) el año 1985, el quechua y el aymara;²⁰ (ii) en el año 2006, el harakbut²¹ y el ese'ēja;²² (iii) en el año 2007, el shipibo;²³ (iv) en el año 2008, el ashaninka²⁴ y el yine;²⁵

¹⁷ BOZA, Beatriz. "Acceso a la información del Estado. Marco legal y buenas prácticas". Lima: Konrad-Adenauer-stiftung e V., 2004. pp. 46 y ss.

¹⁸ DEFENSORIA DEL PUEBLO. "El acceso a la información pública, no a la cultura del secreto". Lima: Defensoría del Pueblo, 2004. pp. 47 y ss.

¹⁹ Expediente N° 0950-2000-HD/TC. Fj. 6

²⁰ Ambas lenguas a través de la R.D. 1218-85-ED del 18 de noviembre de 1985.

²¹ A través de la R.D. 0680-2006-ED del 08 de setiembre de 2006.

²² A través de la R.D. 0683-2006-ED del 08 de setiembre de 2006.

²³ A través de la R.D. 337-2007-ED del 13 de setiembre de 2007.

²⁴ A través de la R.D. 606-2008-ED del 04 de noviembre de 2008.

²⁵ A través de la R.D. 220-2008-ED del 12 de agosto de 2008.

(v) el año 2009, el matsigenka,²⁶ el kandozi-chapra,²⁷ el kakataibo²⁸ y el awajún;²⁹ (vi) el año 2010, el shawi³⁰ y el jaqaru³¹ y (vii) el año 2011, el yanesha³² y el nomatsigenka³³.

En consecuencia, se observa que los procedimientos regulados por la Ley de Transparencia en general no se ajustan a la realidad de una gran parte de los hablantes de lenguas originarias. Incluso, en los casos en los cuales se han llevado a cabo procesos de normalización lingüística y en los que se ha elaborado alfabetos, estos no han garantizado que los hablantes de estas lenguas se encuentran en capacidad de usar medios escritos para comunicarse a través de ella. Lo señalado nos permite afirmar que el sistema de solicitud de acceso a la información pública regulado por la actual Ley de Transparencia no resulta apropiado para los hablantes de lenguas originarias.

(iv) Falta de idoneidad de los funcionarios públicos y el uso de lenguajes poco asequibles. Otro aspecto que dificulta el acceso a la información pública es la falta de idoneidad de los funcionarios públicos para facilitar la entrega de información. No es inusual que se presenten aspectos como un exagerado formalismo, la ausencia de una comunicación fluida de los funcionarios públicos con la ciudadanía, la corrupción de distintas dependencias estatales, el uso de prácticas y lenguajes desfasados, entre otros aspectos que suponen también limitaciones significativas para los hablantes de lenguas originarias³⁴.

(v) El irrespeto del principio de gratuidad en el acceso a la información pública. En este caso, algunas entidades públicas siguen cobrando montos excesivos por la reproducción de información pública. Esto no solo va en contra del principio de gratuidad del derecho de acceso a la información pública sino en contra de lo establecido en la Ley de Transparencia, cuando señala que el

costo a pagarse debe ser únicamente el de la reproducción de la información, sin cobros adicionales. Considerando las limitaciones económicas de los hablantes de lenguas originarias, resulta fundamental el respeto del principio de gratuidad del derecho de acceso a la información pública.

(vi) Falta de implementación de buenas prácticas para el acceso a la información pública. Las buenas prácticas se definen como las actividades o procesos que han producido destacados resultados “en el manejo de una organización y que puede[n] ser replicada[s] en otras organizaciones para mejorar la efectividad, eficiencia e innovación de las mismas”³⁵. En este contexto, no es frecuente aún que las entidades públicas se esfuercen por implementar buenas prácticas para el acceso a la información pública y menos para el caso de las minorías lingüísticas. No obstante, como esfuerzos importantes pero aislados, deben destacarse a entidades como las Municipalidades de Abancay, Huamanga, San Juan Bautista y Jesús Nazareno, así como a los Gobiernos Regionales de Apurímac, Ayacucho, Cusco y Huanavelica³⁶ que han implementado algunas exigencias sobre el manejo de lenguas originarias como requisito que debe ser cumplido por el personal que postule a ser contratado.

(vii) La permanente falta de designación de funcionarios responsables para la entrega de información al interior de las entidades públicas, particularmente en gobiernos regionales y locales. Es bastante común que dentro de las entidades públicas y en sus Manuales de Organización y Funciones (MOF) y Reglamentos de Organización y Funciones (ROF) no existan funcionarios especialmente encargados de la entrega de información y sean funcionarios de otras unidades quienes deban complementar sus labores con las de ser responsable del gerenciamiento de la información de la entidad. Este problema se acentúa en el caso de gobiernos re-

²⁶ A través de la R.D. 2552-2009-ED del 06 de noviembre de 2009.

²⁷ A través de la R.D. 2553-2009-ED del 06 de noviembre de 2009.

²⁸ A través de la R.D. 2551-2009-ED del 06 de noviembre de 2009.

²⁹ A través de la R.D. 2554-2009-ED del 06 de noviembre de 2009.

³⁰ A través de la R.D. 0820-2010-ED del 04 de octubre de 2010.

³¹ A través de la R.D. 0628-2010-ED del 11 de agosto de 2010.

³² A través de la R.D. 1493-2011-ED del 16 de junio de 2011.

³³ A través de la R.D. 0926-2011-ED del 17 de marzo de 2011.

³⁴ ALBÓ, Xavier. “Iguales aunque diferentes: Hacia unas políticas interculturales y lingüísticas para Bolivia”. La Paz: CIPCA, 2000. p. 51.

³⁵ BOZA, Beatriz. Ob. Cit. p. 71.

³⁶ ARDITO, Wilfredo. “Quechua: esfuerzos notables, retos persistentes (primer conversatorio virtual sobre lenguas indígenas)”. En: <<http://reflexionesperuanas.lamula.pe/2010/07/20/rp-313-quechua-esfuerzos-notables-retos-persistentes/reflexionesperuanas>>

gionales y locales, donde es poco frecuente encontrar a un funcionario designado específicamente para encargarse de la provisión de información a los ciudadanos. Como consecuencia de esta situación, se tienen dificultades para implementar indicadores de desempeño y medición sobre los avances en las políticas de acceso a la información pública, así como el control sobre el accionar de los funcionarios públicos.

IV. Políticas públicas sobre acceso a la información pública para minorías lingüísticas

El derecho puede ser una herramienta útil para ayudar en el fortalecimiento de las políticas públicas sobre acceso a la información pública para minorías lingüísticas. Por un lado, desde una perspectiva general, contribuirá a redimensionar el contenido del derecho de acceso a la información pública y el enfoque que este debe tener para el caso de las minorías lingüísticas. Esta primera tarea constituye la base sobre la cual se puedan combatir una serie de prácticas que limitan el acceso a la información pública a los hablantes de lenguas originarias. Por otro lado, dentro de una perspectiva más específica, el derecho contribuirá a plantear algunas reformas en nuestro sistema de transparencia, así como en el rol que los funcionarios públicos cumplen respecto a la entrega de información pública a las minorías lingüísticas.

IV.1. Redimensión del derecho de acceso a la información pública

Resulta fundamental conectar los alcances del derecho de acceso a la información pública con el contenido del derecho al uso del propio idioma. Esta conexión resulta necesaria si tomamos en cuenta que la limitación de las entidades públicas de valorar, crear o producir la información que es materia de entrega impediría que los hablantes de lenguas originarias accedan adecuadamente a la información pública.

En efecto, existen diversos supuestos en los cuales la idoneidad de la información que se entregue a las minorías lingüísticas depende de que la misma haya pasado por un proceso de evaluación, análisis y/o producción por parte de las entidades públicas. Este es el caso de la información pública que debe ser traducida o llevada a un lenguaje o medio asequible para asegurar

su entendimiento por parte de los solicitantes. Consideramos que si el Estado se abstuviese de realizar este tipo de actuaciones, la información no llegaría de forma adecuada a las personas que la solicitan.

Sin embargo, ¿cómo hacer compatible el acceso a la información pública de las minorías lingüísticas y la imposibilidad de que una entidad valore, evalúe o produzca información, limitación que como analizamos precedentemente resultaba razonable? Creemos que ello se podrá conseguir atenuando y/o exceptuando esta limitación por la existencia de un objetivo legítimo, como es la protección del derecho al uso del propio idioma de los hablantes de lenguas originarias.

Nótese que el régimen de excepciones y limitaciones de un derecho resulta admisible cuando se busca proteger un objetivo legítimo, esto es, un derecho fundamental o un bien de especial relevancia jurídica³⁷. En tal sentido, consideramos que un objetivo como este se presenta cuando se busca la protección del derecho al uso del propio idioma de los hablantes de lenguas originarias. Es decir, el derecho de una persona de utilizar su propia lengua –en los ámbitos geográficos donde esta predomine– para relacionarse de forma oficial ante instancias públicas y que estas respondan a la persona en su misma lengua. En este contexto, consideramos que la limitación del derecho de acceso a la información pública de que las entidades públicas valoren, evalúen o produzcan información en estos casos podrá resultar restringida y/o inaplicada.

Evidentemente una interpretación como la planteada puede ser objeto de cuestionamientos como el hecho de que el Estado deberá invertir recursos importantes en capacitar a su personal en tareas de valoración, evaluación y producción de información. Incluso, podría objetarse que la realización de actividades de este tipo no asegura que la información que se entregue llegue adecuadamente a las minorías lingüísticas.

Sin embargo, debe tomarse en cuenta que las actividades de creación o producción de información que planteamos por parte de una entidad pública deberán enmarcarse dentro de los alcances de políticas públicas que adopten un enfoque interdisciplinario e intercultural. Esto significa que serán actividades que formarán

³⁷ HUERTA, Luis. "Libertad de expresión y acceso a la información pública". Lima: Comisión Andina de Juristas, 2002. pp. 186-187.

parte de procesos comprensivos, donde las actividades de adecuación de la información serán solo algunos de los elementos que integran la política pública.

En relación a la inversión que se requeriría para las actividades de valoración, evaluación y eventual producción de información, es cierto que podrían generarse costos adicionales para el Estado. No obstante, si se toma en cuenta que los hablantes de lenguas originarias representan grupos tradicionalmente excluidos de políticas públicas destinadas a garantizar sus derechos, nos parece una medida no solo atendible sino necesaria. En definitiva, resulta oportuno para el caso de las minorías lingüísticas precisar y redimensionar los alcances del derecho de acceso a la información pública. Esta redimensión implica observar que el derecho al acceso a la información pública y el derecho al uso del propio idioma pueden confluír y complementarse para garantizar un acceso idóneo a la información pública por parte de las minorías lingüísticas.

IV.2. Lineamientos de las políticas públicas sobre acceso a la información pública para minorías lingüísticas

Si revisamos las situaciones de desventaja descritas en una sección precedente, observaremos que estas tienen como nexo común una falta de conciencia respecto a la diversidad existente en nuestro país. Diversidad que debería permitir reconocer que nos encontramos en un país “heterogéneo, desarticulado y diferenciado”³⁸, pero donde el Estado sigue haciendo énfasis en un sistema legal que se funda en premisas que no se verifican en la vida cotidiana, “obviando situar al derecho frente a la realidad que pretende regular”³⁹. Es decir, pese a encontrarnos en un país que estructuralmente debería trabajar sobre la base de su diversidad, nuestras autoridades siguen partiendo de la premisa de que somos un Estado unitario culturalmente y donde la aplicación del derecho resulta unívoca para toda la población.

En el caso concreto del derecho de acceso a la información pública, es evidente que las situaciones de desventaja existentes terminan siendo barreras de acceso a la información pública, las mismas que deben buscar

superarse si se pretende lograr una correcta entrega de información a los hablantes de lenguas originarias⁴⁰. Consideramos, por tanto, que resulta necesario reconducir al derecho como una herramienta que contribuya al diseño de políticas públicas. Es necesario, entonces, que el derecho se constituya en una herramienta dúctil para permitir la consolidación de los derechos fundamentales sociales, económicos y culturales de la población.

De forma complementaria, si bien la postura de un Estado debe ser imparcial en la construcción de las políticas públicas, ello no debe traducirse en tener un Estado inactivo o ausente⁴¹. La imparcialidad del Estado busca garantizar que no se favorezca a un grupo determinado en detrimento de los intereses de otros grupos. Esto, empero, no implica una ausencia de políticas reales y la búsqueda de una materialización de los derechos de los distintos grupos culturales de un país. En particular, tómesese en cuenta la situación de los grupos minoritarios que se encuentran en situaciones de desventaja, tales como minorías religiosas, minorías étnicas o minorías lingüísticas, quienes requieren acciones más intensivas por parte de las entidades públicas.

En este contexto, el Estado debe actuar en relación a las políticas públicas sobre acceso a la información pública de las minorías lingüísticas bajo los siguientes lineamientos:

- (i) La participación del Estado en las políticas públicas sobre derechos lingüísticos debe ser activa. La dimensión objetiva del derecho de acceso a la información pública “*obliga a la entidad estatal a actuar de manera tal que favorezca la plena vigencia del derecho de acceso*”⁴². El Estado no es un mero agente pasivo, obligado únicamente al suministro de información requerida por los ciudadanos. Por el contrario, resulta fundamental que el Estado en sus distintas instancias emprenda políticas para obtener la plena vigencia del derecho de acceso a la información en todos los sectores, incluyendo a las minorías lingüísticas.
- (ii) *El enfoque de las políticas públicas sobre acceso a la información pública debe ser integral y relacionarse con otros*

³⁸ GUEVARA, Armando. “Diversidad y Complejidad legal. Aproximaciones a la Antropología e Historia del Derecho”. Lima: Fondo Editorial PUCP, 2009. pp. 55-56.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ PEÑA, Antonio. “Barreras de acceso a la justicia, y la justicia comunal como alternativa en el Perú”. Separata. p. 10.

⁴¹ BONILLA, Daniel. “La constitución multicultural”. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2006. p. 271

⁴² CASTILLO, Luis. Ob. Cit. pp. 1000-1001.

derechos. El tratamiento del acceso a la información pública en el caso de minorías lingüísticas debe ir de la mano con la satisfacción de necesidades elementales de estos grupos lingüísticos. Es evidente que la carencia de políticas lingüísticas tendrá especial relevancia cuando se relacione con temas como el acceso a la justicia, la educación y la salud de las personas.

Así, por ejemplo, en el tema de la salud se ha diagnosticado como un problema serio en las comunidades originarias la falta de información sobre servicios de salud en idioma indígena, situación que impide atender satisfactoriamente a estas personas cuando sufren dolencias y enfermedades⁴³. Por tanto, debe tenerse presente que el acceso a la información pública no se agota en la simple solicitud o provisión de información sino en las posibilidades que se abre con ello para la optimización de otros derechos fundamentales.

(iii) El Estado debe partir de un enfoque intercultural. Ello significa reconocer, en principio, la existencia de grupos culturales diversos. Luego, diseñar políticas para responder a la problemática planteada por tal diversidad y con el fin de promocionar el derecho de participación de las minorías étnicas, religiosas y lingüísticas en la esfera pública. Esto afianza la consolidación de un gobierno democrático, en cuanto plantea el reconocimiento público de diversos grupos y contribuye al funcionamiento de la sociedad civil en un marco político pluralista⁴⁴.

(iv) El Estado tiene la obligación de garantizar la igualdad entre ciudadanos y rechazar las distintas formas de discriminación, incluyendo la discriminación por motivos lingüísticos. Sobre este punto, no debe olvidarse que una modalidad de discriminación es la discriminación de grupos nacionales; que tiene como un tipo a la discriminación de grupos homogéneos lingüísticamente, a través de situaciones como impedirles acceder a información relevante para diseñar sus proyectos individuales y colectivos, así como negándoseles la posibilidad de asegurar su identidad⁴⁵. En este sentido, es una obligación del Estado garantizar la igualdad formal y material de sus ciudadanos, así como proscribir

las prácticas discriminatorias contra grupos lingüísticos de nuestro país.

IV.3. Reformas en el sistema de transparencia y el rol de los funcionarios públicos

De forma complementaria a la redimensión del derecho de acceso a la información pública, resulta necesario que se planteen reformas en otros ámbitos. En este sentido, entre otras, consideramos que deben realizarse reformas en el actual sistema de transparencia y acceso a la información pública, así como en el rol de los funcionarios públicos en esta materia.

IV.3.1. Reformas en el sistema de transparencia

La Ley de Transparencia, en términos prácticos, representa la principal herramienta para permitir el acceso a la información pública en nuestro país. Sin embargo, en el caso del acceso a la información pública para minorías lingüísticas encontramos que esta norma presenta las limitaciones que en general son características de nuestro ordenamiento jurídico: (a) plantea una regulación unitaria y uniforme, obviando un enfoque intercultural e integrador; (b) no incentiva la estructuración de mecanismos de transparencia que tomen en cuenta la realidad social, económica y cultural de diversas regiones y ámbitos del país; (c) predomina el uso de mecanismos escritos; (d) no incorpora mecanismos de consulta para el diseño de políticas de transparencia.

En este contexto, consideramos que se hacen necesarias reformas en la Ley de Transparencia y en el sistema de transparencia en aspectos como los siguientes:

(i) Debe mantener su carácter de norma marco, pero estableciendo lineamientos para la construcción de regulaciones regionales y locales. Dentro de estos lineamientos consideramos que además deberán establecerse los principios para políticas interculturales sobre acceso al sistema de transparencia. De igual modo, consideramos que al igual que resaltarse los principios de publicidad y gratuidad, la Ley de Transparencia debe incorporar como un principio el de interculturalidad. Estos lineamientos resultarán valiosos para las

⁴³ DEFENSORIA DEL PUEBLO. "La salud de las comunidades nativas". Lima: Defensoría del Pueblo, 2008. p. 16.

⁴⁴ KONIG, Matthias. "La diversidad cultural y las políticas lingüísticas". En: Biblioteca Virtual de la Red Internacional de Estudios Interculturales (RIDEI). <www.pucp.edu.pe/ridei/biblioteca-virtual>. p. 1 y ss.

⁴⁵ SILVA, Alonso. "Estado democrático de derecho e inclusión de la diferencia". En: Biblioteca Virtual de la Red Internacional de Estudios Interculturales (RIDEI). <www.pucp.edu.pe/ridei/biblioteca-virtual>. p. 4.

entidades regionales y locales, donde los funcionarios públicos se encuentran muy supeditados a seguir con literalidad los marcos normativos⁴⁶.

(ii) Debe incorporar la posibilidad de que se acceda a información pública por medios idóneos y no limitados a medios escritos. Este supone un cambio realmente significativo en relación a lo que actualmente tiene previsto la Ley de Transparencia. A la fecha, no se establece con precisión que la información pueda ser puesta en disposición a través de medios idóneos para el solicitante. Por el contrario, el artículo 13° de la Ley de Transparencia señala que no se puede solicitar que las entidades públicas evalúen o creen información.

Tomando en consideración nuestro planteamiento de redimensionar el contenido del derecho de acceso a la información pública, es válido plantear que la información, además de ser reproducida para su entrega en el caso de las minorías lingüísticas, sea puesta a disposición en una forma que permita su adecuada comprensión. Esto resultaría, por ejemplo, facilitando que la información esencial para los hablantes de lenguas originarias sea informada usando las propias prácticas de los pueblos originarios (por ejemplo, ser difundida en reuniones comunales, en faenas, usar medios predominantemente orales, etcétera).

(iii) Debe establecer nexos entre los mecanismos de participación ciudadana y el acceso a la información pública. Este punto consiste fundamentalmente en permitir que el acceso a la información pública sea percibido como un proceso afín a los procesos de participación ciudadana. Consideramos que la Ley de Transparencia podría recoger una definición de participación ciudadana semejante a la recogida en dispositivos como el D.S. N° 002-2009-MINAM, Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales⁴⁷.

(iv) Debe promoverse la obligatoriedad de procesos de diálogo y participación ciudadana para el diseño de mecanismos de transparencia y acceso a la información pública. Esta resulta una práctica imprescindible

para revertir la actual situación del sistema de transparencia y acceso a la información pública. Nótese que estos procesos deben llevarse con los actores que se verían beneficiados por las políticas de acceso a la información pública y respetando los mecanismos de toma de decisiones que estos grupos manejan. Así, existen organizaciones originarias donde se delega en un representante (por ejemplo, la persona de mayor edad de la comunidad) la capacidad de dialogar por su grupo. En estos casos, se requerirá que la participación de estos grupos pueda realizarse respetando sus prácticas comunitarias para toma de decisiones.

(v) Obligatoriedad de registrar los procesos de diálogo y participación ciudadana para la creación de mecanismos de acceso a la información pública. Resulta imprescindible que se realice un seguimiento de los procesos de diálogo y participación ciudadana para el diseño de políticas públicas, incluyendo las reformas que pudieran plantearse sobre el sistema de transparencia. Estos registros serán útiles para evaluar el estado de la cuestión y para supervisar la forma en que se desarrollan la construcción de estas políticas públicas, así como las inversiones presupuestarias que impliquen.

IV.3.2. Reformas en el rol de los funcionarios públicos

Un siguiente aspecto que debe tomarse en cuenta para el desarrollo de un mejor sistema de transparencia y acceso a la información pública para hablantes de lenguas originarias se encuentra en el rol que deben cumplir los funcionarios públicos. Uno de los problemas para el acceso a la información pública son las reticencias de diversos funcionarios a brindarla. Igualmente, se tiene como problemas bastante recurrentes para acceder adecuadamente a la información al excesivo formalismo y las negativas injustificadas para entregar información.

Consideramos que estas prácticas deben ser corregidas, pudiendo utilizarse diversos mecanismos para lograr este objetivo, tales como capacitar a los funcionarios públicos en el desarrollo de políticas interculturales o realizando seguimientos sobre la designación al

⁴⁶ Esto, además, porque la actuación de las autoridades públicas en nuestro país de acuerdo a lo previsto en la Ley del Procedimiento Administrativo General se rige por el principio de legalidad.

⁴⁷ Específicamente véase lo establecido por el artículo 21° de este reglamento

interior de las entidades públicas de funcionarios dedicados a la atención de las solicitudes de acceso a la información pública.

Asimismo, consideramos que los funcionarios públicos vinculados al diseño de políticas públicas sobre acceso a la información pública deberán tener presente aspectos como:

(i) Garantizar el reconocimiento de los hablantes de lenguas originarias y su derecho a usar su propio idioma ante entidades públicas. Debe existir una actitud de tolerancia y de apertura al diálogo por parte de las instituciones y funcionarios públicos de nuestro país. Respecto a este punto, la Ley 29735, ley que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú; señala que progresivamente las entidades públicas deben implementar políticas para que los hablantes de lenguas originarias puedan hacer uso de sus lenguas. En este sentido, el respetar a los hablantes de lenguas originarias y garantizar el derecho que tienen a usar su propio idioma no debe ser visto más como un acto de “generosidad” de nuestras autoridades y funcionarios públicos sino como una obligación que deben cumplir.

(ii) Convocar a los representantes de los hablantes de lenguas originarias a que participen en el diseño de políticas públicas⁴⁸. Resulta prioritario que los funcionarios públicos convoquen a los hablantes de lenguas originarias para configurar los mecanismos de acceso a la información pública para ellos. No serviría de nada, por ejemplo, que los funcionarios públicos diseñen sus políticas desde sus escritorios sin dialogar con quienes serían los beneficiarios directos de las mismas. Adicionalmente, consideramos que un eje clave para el desarrollo de estas políticas tendrá lugar a nivel de entidades regionales y locales, donde hasta la fecha no hemos encontrado un número significativo de avances sobre la materia y donde, paradójicamente, estas resultan más necesarias.

(iii) Permitir que los funcionarios públicos y operadores jurídicos usen lenguajes más asequibles para los hablantes de lenguas originarias. Mencionamos que la mayoría de lenguas originarias de nuestro país no han

pasado por procesos de normalización lingüística. Esto significa que no se cuentan con parámetros comunes que permitan un estándar común de uso. A ello se suma que existe un porcentaje considerable de hablantes monolingües de lenguas originarias. Todas estas condiciones nos llevan a concluir que resulta necesario que los funcionarios públicos y operadores jurídicos, siempre que ello sea posible, busquen utilizar lenguajes más accesibles para la provisión de información a la ciudadanía.

(iv) Incentivos para la participación de hablantes de lenguas originarias educados en un sistema de Educación Intercultural Bilingüe (EIB) en la administración pública de sus regiones. Tomando en cuenta que la EIB ha sido el espacio donde más se ha promovido el derecho al uso del propio idioma, resulta contradictorio que no se creen incentivos para que quienes fueron educados bajo este sistema formen parte de la administración pública de sus regiones. Contar con profesionales capacitados y educados en EIB constituirá una ventaja que puede facilitar la construcción de políticas públicas sobre la materia. Igualmente, consideramos que permitirá que el derecho al uso del propio idioma no sea visto como un derecho limitado al sistema educativo de EIB.

IV. Reflexión final

Este artículo se inició con una cita sobre cómo en el pasado dos sacerdotes tenían posiciones marcadamente distintas respecto al valor de las lenguas aborígenes. Resulta sorprendente que dicho debate, pese al tiempo, no haya perdido vigencia en la actualidad. Así, por una parte, existen personas que, como José Genaro Soliz en su tiempo, piensan que resulta vano invertir recursos en las comunidades originarias del país. Estas personas, como Soliz esperó en su momento, aguardan que el tiempo (acompañado hoy de la modernidad) se encargue de cambiarlo todo. De otro lado, tenemos al grupo de quienes, como Beltrán, creemos que es posible realizar “progresos” con las lenguas originarias y que ellas encierran una riqueza cultural que debe resguardarse y compartirse, siendo lo bárbaro dejarlas en el olvido.

Desde nuestra perspectiva, una de las formas de evitar que las lenguas originarias del país terminen en el olvi-

⁴⁸ ALBO, Xavier. Ob. Cit. p. 141.

do es precisamente optimizar los alcances del derecho al uso del propio de las minorías lingüísticas del país. Dentro de este contexto, consideramos que la conexión del derecho de acceso a la información pública y del derecho al uso del propio idioma resulta necesaria. Dicha conexión permitirá redimensionar los alcances del derecho de acceso a la información pública, lo cual en definitiva coadyuvará a que la información pública que se proporcione a los hablantes de lenguas originarias sea idónea y, finalmente, pueda ser utilizada por ellos para la toma de decisiones. 