



**HAL**  
open science

## Derechos lingüísticos y generación de políticas públicas para la mejora de la comunicación y atención de la población indígena

Miguel Figueroa Saavedra

► **To cite this version:**

Miguel Figueroa Saavedra. Derechos lingüísticos y generación de políticas públicas para la mejora de la comunicación y atención de la población indígena. XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, Nov 2012, Madrid, España. pp.670-679. halshs-00874688

**HAL Id: halshs-00874688**

**<https://shs.hal.science/halshs-00874688>**

Submitted on 18 Oct 2013

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Actas  
Congreso  
Internacional  
América  
Latina:  
La autonomía  
de una región

XV Encuentro de  
Latinoamericanistas  
Españoles

Actas del Congreso Internacional “América Latina: La autonomía de una región”, organizado por el Consejo Español de Estudios Iberoamericanos (CEEIB) y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid (UCM), celebrado en Madrid el 29 y 30 de noviembre de 2012.

Editores:

Heriberto Cairo Carou, Almudena Cabezas González, Tomás Mallo Gutiérrez, Esther del Campo García y José Carpio Martín.

© Los autores, 2012

Diseño de portada: [tehura@tehura.es](mailto:tehura@tehura.es)  
Maquetación: Darío Barboza  
Realización editorial: Trama editorial  
[trama@tramaeditorial.es](mailto:trama@tramaeditorial.es)  
[www.tramaeditorial.es](http://www.tramaeditorial.es)  
ISBN-e: 978-84-92755-88-2

# DERECHOS LINGÜÍSTICOS Y GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA MEJORA DE LA COMUNICACIÓN Y ATENCIÓN DE LA POBLACIÓN INDÍGENA

Miguel Figueroa Saavedra

## Resumen

Desde que en 2003 se promulgara la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas en México, se han producido diferentes iniciativas institucionales que aprovechando dicho marco legal, reinvierta una situación sociolingüística que ha sido minorizadora, discriminadora y segregadora de aquella población que no es hablante de lengua española o no es un hablante proficiente de la misma. El cumplimiento de los derechos lingüísticos en ámbitos regulados y adscritos a la administración pública como la administración y procuración de justicia, la educación pública en todos los niveles (primaria, secundaria, superior) y la atención a la salud; repercute directamente en el cumplimiento de otros derechos (expresión, justicia, salud, educación, información). A casi 10 años desde la promulgación, el balance en cuanto a impacto en el desarrollo de iniciativas que inciden en medidas de ajuste de la propia administración es relativamente bajo, aunque en un sentido histórico suponen un giro cualitativo en cuanto al reconocimiento y revalorización de la identidad lingüística de la ciudadanía mexicana, diversa etnolingüísticamente en su composición. Aún, por tanto, hay cierto retraso en cuanto a la creación nuevos reglamentos y el impulso de acciones que incorporen el espíritu de la ley y que hagan efectivo el amparo del derecho al uso de las lenguas indígenas nacionales

En esta ponencia se expondrán sobre todo diferentes casos ubicados en el estado de Veracruz, donde se han llevado a cabo experiencias en este aspecto que han incidido en la facilitación de los procesos de comunicación y atención como mejora de la calidad de los servicios públicos aprovechando la sensibilidad y concienciación que dicha ley ha generado entre servidores públicos y usuarios.

670

## Introducción

El 13 de marzo de 2003 se aprobó en México la *Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas* (LGDLP) culminándose un proceso de reforma legislativa que comenzó con la reforma del art. 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 2001. Con tal reforma se crearon las condiciones normativas para permitir el desarrollo, institucionalización y visibilización de iniciativas comunitarias e institucionales en apoyo a la normalización, uso e impulso de las lenguas indígenas nacionales, al establecer que “la nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”<sup>1</sup>.

Hay que decir que 2003 no supone una fecha de arranque. Es más bien un nuevo marco jurídico que permite la continuidad y consolidación de iniciativas ya comenzadas en décadas anteriores y la creación de nuevas condiciones que permiten extender el alcance e impacto de éstas y otras iniciativas surgidas de la obligatoriedad y responsabilidad que la administración pública asume con el reconocimiento de las lenguas indígenas de México como lenguas nacionales.

El contexto internacional favoreció este cambio con la aprobación del *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes* (7-7-1989), ratificado por México en 1990. En éste se reconoce el derecho al uso y la necesidad de establecer condiciones y recursos para su preservación, promoción y desarrollo. La *Declaración Universal sobre los Derechos Lingüísticos* de 1996, la *Declaración de Tonicapán “Adrián Inés Chávez”* sobre el derecho de los pueblos a la lengua (12-10-2001), la *Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural* (2-11-2001) y la *Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas* (13-9-2007) incidieron en que los gobiernos garantizaran el derecho a la ciudadanía a disponer de servicios culturales, mediáticos y educativos en y para sus lenguas.

Al adoptarse todas estas declaraciones por el Gobierno de México desde su misma fecha de publicación (Cfr. Martínez Paredes 2009: 9), la consecuencia fue toda una reforma legislativa para incorporar los principios expresados. Se creó un nuevo marco legal para resolver los problemas de discriminación y agravio comparativo a

<sup>1</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación de 14 de Agosto del 2001.

que seguían sometidos los ciudadanos mexicanos que hablan otra lengua que no es el español o pertenecen a otra etnia que no es la mestiza o la euroamericana.

El primer paso fue la ya comentada reforma del art. 2 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en 2001. Aquí se reconocía y amparaba el derecho a la libre determinación y autonomía para preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todo aquel elemento que constituyera la cultura e identidad de los pueblos indígenas. Al considerarse la lengua uno de los rasgos más caracterizadores de la pertenencia étnica a las comunidades descendientes de los pueblos primigenios de México, era inevitable que hubiera pronto una ley que regulara el hecho lingüístico por el vacío legal en tal materia. Hay que señalar, aunque sea como mera curiosidad no casual, que la Constitución mexicana no incluye ningún articulado referente a la lengua nacional del país, dándose por sobreentendido que el español, lengua en la que está redactada, era la lengua nacional que se imponía en y a través de todo el sistema administrativo y gubernamental.

### La LGDLPI como marco para la normalización lingüística

La promulgación de la *Ley General de Derechos lingüísticos de los Pueblos Indígenas* supuso el reconocimiento de las lenguas indígenas como lenguas en igualdad de trato y uso que la lengua española, siendo por tanto pertinente, legal y obligatorio su uso en las relaciones entre la administración y la ciudadanía. La LGDLPI estableció las garantías y amparo en el ejercicio del uso de las lenguas indígenas nacionales (LINS) “para cualquier asunto o trámite de carácter público, así como para acceder plenamente a la gestión, servicios e información pública” en igualdad con la lengua española en cuanto a su validez comunicativa, siendo el Estado mexicano el garante del ejercicio de tal derecho (art. 7 y art. 9).

Cualquier acto en contra de esta garantía o derecho supone en sí un acto de discriminación (art. 8). Este derecho del hablante se extendía también al ámbito educativo como se desprende directamente del art. 11, lo que representaba reconocer las carencias que se han dado en el sistema educativo mexicano a pesar de contar de la década de 1940 de un sistema de educación bilingüe, y la necesidad de extender ese derecho fuera del espacio del subsistema de educación indígena y fomentar un sistema de educación intercultural y bilingüe.

En cuanto a la definición de las lenguas indígenas nacionales, la LGDLPI en su artículo 2º estipula que “las lenguas indígenas son aquellas que proceden de los pueblos existentes en el territorio nacional antes del establecimiento del Estado Mexicano, además de aquellas provenientes de otros pueblos indoamericanos, igualmente preexistentes que se han arraigado en el territorio nacional con posterioridad y que se reconocen por poseer un conjunto ordenado y sistemático de formas orales funcionales y simbólicas de comunicación”<sup>2</sup>; lo que supone que tales derechos se hacen extensivos a las lenguas habladas por al menos 68 agrupaciones lingüísticas (INALI 2009).

Estas medidas posibilitan un marco de acción que obliga a la administración a garantizar y amparar el ejercicio de los derechos de estos hablantes, y que permite a la iniciativa comunitaria un amplio margen de acción y recursos. Igualmente supone amparar a hablantes de estas lenguas, no nacionales, lo que implica reconocer esos mismos derechos a población centroamericana de origen sobre todo guatemalteco que, por razones económicas, sociales o políticas, se encuentre residiendo o transitando por el territorio mexicano.

Tales acciones legislativas federales han tenido también su efecto en las legislaciones estatales. Este espíritu antidiscriminatorio y revalorizador de la diversidad cultural de México en los Estados se ratifica en la frac. IV del art. 7 de la *Ley General de Educación*, reformada en 2003, y en el caso de Veracruz en el art. 8 de la *Ley de Educación para el Estado de Veracruz*. Lo que nos interesa destacar es que ese marco que se crea va más allá de las propias situaciones que se contemplan y, como siempre, la sociedad va por delante de las leyes llevando su aplicación a aquellos aspectos necesarios para articular del modo más adecuado las relaciones de convivencia.

No es sólo que la lengua sea parte del ejercicio cotidiano de interrelación en los espacios escolares, sea lengua de enseñanza o instrucción, o se haga más o menos presente mediante publicaciones, letreros o discursos. Se trata de que las personas elijan, en el amplio margen de las leyes, el empleo de aquella lengua o lenguas en las que se siente competente para aprender, enseñar, comprender, analizar, argumentar, discutir y difundir el conocimiento, facilitándole los procedimientos, herramientas, canales y mediadores al efecto.

En el caso del Estado de Veracruz la reforma de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de La Llave (25-9-1917/21-3-2007) incorpora un nuevo texto donde se recalca en su art. 5 que: “El Estado y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, reconocerán el derecho de las comunidades indígenas a promover su desarrollo equitativo y sustentable, y a una educación laica, obligatoria, bilingüe y pluricultural. Asimismo, en los términos previstos por la ley, impulsarán el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la entidad y combatirán toda forma de discriminación.”

Evidentemente, las legislaciones estatales se sujetan al texto constitucional federal, pero la mención expresa de ser objeto de regulación, fomento y protección la diversidad lingüística supone un paso fundamental para el desarrollo

<sup>2</sup> *Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas*, publicado en el D.O.F. el día 13 de marzo de 2003.

de programas y acciones que favorezcan la normalización lingüística y con ello la equidad lingüística en la República mexicana.

Conviene señalar que normalización lingüística es un concepto multívoco. Esto es así no tanto por un uso confuso como por un uso diferenciado en relación al sentido que cada especialista le otorga según diferentes enfoques epistémicos en el campo de la sociolingüística (García y Terborg 2010: 10-11; Hamel 1993: 7). En todo caso, por normalización o planificación lingüística se puede considerar la puesta en práctica de una determinada política del lenguaje con la intención de incidir de alguna manera en la situación y uso de una lengua por sus hablantes.

Así planificación del lenguaje comprendería “un cuerpo de ideas, leyes y regularizaciones, reglas de cambio, creencias y prácticas con la intención de cambiar una situación o de evitar algún cambio” (Kaplan y Baldauf 1997: 3, en García y Terborg 2010: 11). Sin embargo, como se va a emplear aquí lo tomamos como un sinónimo de normalización lingüística. Comprende por tanto también las acciones políticas que persiguen impulsar, conservar y orientar el uso de una lengua en un territorio o en una comunidad lingüística. En ese sentido, no creemos que deba considerarse en estricto sentido el término político como algo dependiente de un sistema burocrático o de una entidad gubernativa.

El sentido institucional que se le da en ocasiones –aplicado más bien al sentido academicista de las agencias lingüísticas (Cf. Lara 2010) –, lo que quiere indicar es la conformación de un órgano cuya función busca intencionalmente dicho objetivo y se organiza en su planeación y actuación hacia su consumación. En este punto es donde entendemos que la dimensión participativa en el trazado de esta planificación y política del lenguaje da una visión más amplia donde las iniciativas comunitarias no sólo afloran sino que se muestran como agentes activos en situaciones donde las comunidades lingüísticas no han desarrollado ciertos procesos de institucionalización como parte de un proceso de normalización y desarrollo lingüístico y, por tanto, la política lingüística como una dimensión más de las políticas públicas se muestra de modo no formal y local.

### **La gestión de la diversidad cultural como objetivo de una política pública**

Teniendo como referente la LGDLPI el desarrollo de políticas públicas a favor del fomento y valorización de la diversidad lingüística se han enfocado a atender dos grandes bloques de regulación normalizadora:

- 1) El derecho al uso de cualquier lengua nacional para la tramitación y acceso a la gestión, servicios e información pública y para el uso de los servicios públicos sobre todo en los ámbitos de la justicia, la salud y la educación (artículos 7, 10, 11 y 13).
- 2) El derecho al uso público y privado de cualquier lengua nacional, oral o escrito, en todas las actividades sociales, económicas, políticas, culturales, religiosas, etc. (artículos 9 y 13).

A esto hay que sumar la obligación en el cumplimiento y amparo de estos derechos por parte toda aquella entidad que pertenezca o esté integrada en la administración pública en cualquier nivel de gobierno, federal, estatal, municipal o comunitario.

Esto se ha traducido en la implementación de programas que han buscado la atención de las necesidades y derechos lingüísticos de la ciudadanía en el terreno de la educación intercultural y bilingüe, la formación de traductores, intérpretes y mediadores en los ámbitos de la salud pública y comunitaria, y de la administración y procuración de justicia, y otras acciones de atención lingüística que pretenden visibilizar y activar las lenguas a través de los medios de comunicación, la nuevas tecnologías de la información y la comunicación, y el paisaje sonoro y gráfico.

Un organismo que ha cumplido un papel importante, aunque limitado, ha sido el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI). Esta institución se crea a partir también de la LGDLPI (cap. IV), y se configura con el objeto de fortalecer, preservar y desarrollar las lenguas indígenas que se hablan en el territorio nacional, y, en los que nos atañe “asesorar a los tres órdenes de gobierno para articular las políticas públicas necesarias en la materia”. Para cumplir con este propósito se consideran varias atribuciones:

- 1) Diseñar estrategias e instrumentos para el desarrollo de las lenguas indígenas nacionales, en coordinación con los tres órdenes de gobierno y los pueblos y comunidades indígenas.
- 2) Promover programas, proyectos y acciones para vigorizar el conocimiento de las culturas y lenguas indígenas nacionales.
- 3) Ampliar el ámbito social de uso de las lenguas indígenas nacionales y promover el acceso a su conocimiento; estimular la preservación, conocimiento y aprecio de las lenguas indígenas en los espacios públicos y los medios de comunicación, de acuerdo a la normatividad en la materia.
- 4) Establecer la normatividad y formular programas para certificar y acreditar a técnicos y profesionales bilingües. Impulsar la formación de especialistas en la materia, que asimismo sean conocedores de la cultura de que se trate, vinculando sus actividades y programas de licenciatura y postgrado, así como a diplomados y cursos de especialización, actualización y capacitación.
- 5) Formular y realizar proyectos de desarrollo lingüístico, literario y educativo.

- 6) Elaborar y promover la producción de gramáticas, la estandarización de escrituras y la promoción de la lectoescritura en lenguas indígenas nacionales.
- 7) Realizar y promover investigación básica y aplicada para mayor conocimiento de las lenguas indígenas nacionales y promover su difusión.
- 8) Realizar investigaciones para conocer la diversidad de las lenguas indígenas nacionales, y apoyar al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática a diseñar la metodología para la realización del censo sociolingüístico para conocer el número y distribución de sus hablantes.
- 9) Actuar como órgano de consulta y asesoría de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de las instancias de los Poderes Legislativo y Judicial, de los gobiernos de los estados y de los municipios, y de las instituciones y organizaciones sociales y privadas en la materia.
- 10) Informar sobre la aplicación de lo que dispone la Constitución, los tratados internacionales ratificados por México y esta Ley, en materia de lenguas indígenas, y expedir a los tres órdenes de gobierno las recomendaciones y medidas pertinentes para garantizar su preservación y desarrollo.
- 11) Promover y apoyar la creación y funcionamiento de institutos en los estados y municipios, conforme a las leyes aplicables de las entidades federativas, según la presencia de las lenguas indígenas nacionales en los territorios respectivos.
- 12) Celebrar convenios, con apego a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con personas físicas o morales y con organismos públicos o privados, nacionales, internacionales o extranjeros, con apego a las actividades propias del Instituto y a la normatividad aplicable.

En resumen, sus atribuciones y competencias se centran en funciones de planificación lingüística, promoción de acciones de intervención y de investigación y de consultoría. Todas ellas pretenden impulsar una política lingüística integrada en las políticas públicas, tanto a nivel institucional como social.

A nivel institucional el problema que se plantea al introducir en la agenda el hecho lingüístico es el establecimiento de partidas específicas en los presupuestos de egresos para atender al cumplimiento de estos mismos objetivos a nivel estatal y municipal (art. 22). Esto supone en ocasiones, la firma de convenios que permitan crear alianzas que maximicen los recursos y afronten las fluctuaciones presupuestarias características del sistema de gobierno mexicano y amplíen los recursos siempre escasos de INALI ante las problemáticas, volumen y área a cubrir. Igualmente debe promover la aplicación y creación de leyes que penalicen y sancionen el incumplimiento de los derechos lingüísticos (art. 24).

Aquí lo que aflora es los problemas de gestión que como política pública supone desarrollar una política lingüística de normalización que aún carece de un estructura operativa que abarque y actúe sobre todas el área de cobertura que en principio supone la aplicación de la ley. No es un asunto que se limite al territorio de las comunidades indígenas exclusivamente. Tampoco que se limite a los estados, regiones o localidades con amplia diversidad étnica y lingüística. En sí, la aplicación de las leyes y programas afecta a todo espacio de posible articulación de situaciones comunicativas en las que sea posible el ejercicio de dicho derecho en espacios institucionales, públicos o privados.

Esto supone previsión de escenarios y un enfoque proactivo en la detección de necesidades con el fin de crear las condiciones que prevengan la generación de conflictos, el incumplimiento de la ley o el vacío legal, la carencia de recursos y organismos, y sobre todo la falta de un rumbo claro en el diseño de una planificación política en el terreno sociolingüístico.

En el caso de Veracruz, se ve de modo muy evidente cómo la necesidad de diseñar y desarrollar políticas públicas que permitan la difusión, cumplimiento y control de los derechos lingüísticos se ha enfrentado con la necesidad de apoyo federal y también con la creación urgente de políticas públicas a este respecto al menos en tres grandes campos: la educación, la justicia y la salud.

El estado de Veracruz es una de las primeras entidades federativas, junto con Chiapas, Oaxaca, Guerrero, en cuanto a diversidad étnica autóctona, donde junto con la población indígena también hay población afrodescendiente, eurodescendiente e inmigrantes sobre todo originarios de Centroamérica.

En lo que respecta a la población hablante de una lengua indígena nacional, de acuerdo al Catálogo de Lenguas Indígenas Nacionales<sup>3</sup>, en la entidad veracruzana se localiza una rica variación lingüística de más de una docena de lenguas indígenas pertenecientes a cinco familias lingüísticas. Éstas lenguas se distribuyen de la siguiente manera: en el norte ubicamos al tenek o huasteco (familia maya), el náhuatl de la Huasteca (familia yuto-nahua) y ñühü u otomí (familia otomangue); en el centro norte el totonaco y el tepehua (familia totonaco-tepehua); en el centro sur el náhuatl de las Grandes Montañas (familia yuto-nahua); en el sur el nahua del sur de Veracruz (familia yuto-nahua), zoque-popoluca, mixe-popoluca, mixe y zoque (familia mixe-zoque), chinanteco, mazateco, zapoteco y mixteco (familia otomangue).

Algunas de estas lenguas poseen variantes tan diferentes y lejanas que desde el punto de vista formal habría que tratarlas de forma independiente, como el caso del nahua, zapoteco y chinanteco. Es posible que haya otras lenguas

<sup>3</sup> INALI. 2009. Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales: Variantes Lingüísticas de México con sus autodenominaciones y referencias geoestadísticas.

nacionales representadas por familias o grupos muy pequeños como resultado de las múltiples migraciones interestatales (es el caso del tzotzil en el sur) e, incluso, internacionales que se han tenido en épocas no tan lejanas. Sin embargo, las que se mencionan constituyen grupos representativos como núcleos de pueblos estables, ya sea por su establecimiento en siglos antes de la colonia española, ya sea por su reasentamiento en décadas recientes.

La población hablante de estas lenguas nacionales representan un total de 6.695.228 hablantes mayores de 5 años en todo el país, siendo en Veracruz de 644.559 personas (INEGI 2010) lo que sitúa a Veracruz como el segundo estado en población hablante de una lengua indígena nacional por detrás de Chiapas. Por su presencia y número de hablantes, las lenguas principales son náhuatl, totonaco, huasteco, zoque-popoluca, zapoteco, otomí, chinanteco, mazateco, tepehua, mixteco, y otras de presencia más reducida.

La población hablante de una LIN ha sufrido de por sí de la discriminación y estigmatización marcada por ese mismo hecho natural de ser hablante de su propia lengua. Sin querer profundizar en las causas y procesos que han originado y perpetuado esa situación, y aunque en ciertos aspectos se ha ido sustituyendo una política monoculturalista agresivamente asimilacionista por otra de corte más multiculturalista que no reniega de los objetivos homogenizadores derivados del proyecto nacionalista liberal, es importante señalarlos como aspectos *target* en los que van a incidir tanto las políticas públicas como las iniciativas ciudadanas.

Si revisamos las diferentes dimensiones de relación social que se dibujan en lo que consideramos los seis servicios básicos que garantizan y promueven la accesibilidad y participación de los ciudadanos en la vida social (tabla 1), encontramos las siguientes problemáticas:

Tabla 1: Carencias y efectos adversos en los servicios públicos por desatención lingüística

Servicios públicos	Carencia	Efecto adverso
Servicios administrativos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausencia de recursos para mediación, interpretación y traducción</li> <li>• Desconocimiento de las necesidades y demandas del usuario</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trato discriminatorio y vejatorio</li> <li>• Ineficacia e insuficiencia del funcionamiento administrativo y gestor</li> </ul>
Servicios culturales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desconocimiento de la cultura y lengua del usuario</li> <li>• No reconocimiento de la capacidad creativa o apropiativa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subdesarrollo de industrias culturales</li> <li>• Folclorización y desactualización</li> </ul>
Servicios de información y comunicación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No adaptación de contenidos y códigos</li> <li>• Ausencia de recursos de interpretación y traducción</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desatención e impericia.</li> <li>• Negación y ocultamiento</li> <li>• Folclorización y minimización</li> <li>• Sesgo informativo</li> <li>• No accesibilidad</li> </ul>
Servicios de salud	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausencia de recursos para mediación, interpretación y traducción</li> <li>• Desconocimiento de la cultura y lengua del usuario</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desatención, impericia y negligencia médica</li> <li>• Desconfianza hacia la institución y los profesionales</li> <li>• Trato discriminatorio y vejatorio</li> </ul>
Servicios educativos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausencia de recursos para mediación, interpretación y traducción</li> <li>• Desconocimiento de la cultura y lengua del usuario</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incapacitación neurolingüística</li> <li>• Baja autoestima</li> <li>• Semilingüismo</li> <li>• Lingüicidio inducido</li> </ul>
Servicios jurídicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausencia de recursos para mediación, interpretación y traducción</li> <li>• Desconocimiento de la cultura y lengua del usuario</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indefensión y desamparo</li> <li>• Trato discriminatorio y vejatorio</li> </ul>

La aplicación de la LGDLPI pretende servir para marcar y orientar a los poderes públicos en la creación de acciones y políticas que eliminen tales carencias y actúen contra los efectos adversos de una política nacional homogenizadora.



En el campo de la justicia y la salud se ha considerado sobre todo la cuestión de la implementación de programas que a partir del cumplimiento de la LGDLPI sirva para mejorar la atención de la población hablante de una lengua indígena nacional y con ello la calidad del servicio público, garantizando no sólo los derechos lingüísticos de los ciudadanos hablantes de una lengua indígena nacional, sino también sus derechos a la salud y al acceso a la justicia.

A este respecto se fueron incorporando desde 2009 programas de formación de técnicos y profesionales bilingües, en concreto diplomados para la formación de intérpretes y traductores en Zongolica, Papantla, Isla y Acayucan, atendiendo las lenguas náhuatl de la sierra de Zongolica, náhuatl de la Huasteca, otomí, tepehua, huasteco, totonaco, chinanteco de Ojitlán y de Tlacuatzintepec, mazateco, zapoteco, mixteco, popoluca de la sierra y mixe de Sayula. La mayoría de ellos se hicieron con el apoyo de INALI, y en ellos han participado la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), la Universidad Veracruzana (UV) y la Academia Veracruzana de las Lenguas Indígenas (AVELI). Con estos diplomados se pretende engrosar y completar la cobertura idiomática del Padrón Nacional de Intérpretes y Traductores en Lenguas Indígenas (PANITLI) que coordina el INALI. También se contó con la participación de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz, en concreto la Subprocuraduría especializada en Asuntos de los Indígenas, preocupada por resolver aspectos que tenían que ver con denuncias, testificación, declaraciones y defensoría, y la solicitud por parte de Estados Unidos del envío de intérpretes oficiales para atender a la población mexicana indocumentada.

Esta toma de conciencia de las problemáticas que han tenido efectos dramáticos durante siglos sobre la población que quería ejercer su derecho o no podía comunicarse en lengua española favoreció este tipo de acciones que a su vez ha requerido de campañas de sensibilización en los juzgados y ministerios públicos. En 2011 el Gobierno de Veracruz con AVELI y CDI crearon los Lineamientos Generales y Específicos para el Proyecto Excarcelación de Indígenas y sus componentes Censo de Población Indígena Privada de la Libertad e Intérpretes-Traductores en Lenguas Indígenas. Con esto se quería satisfacer las necesidades más urgentes para una adecuada atención a la ciudadanía y también a la población penitenciaria.

Sin embargo, la gran diversidad de lenguas y dialectos y la lentitud y a veces inadecuación de los currícula de formación ha limitado mucho el impacto y alcance de estas acciones y se advierte cierta parcialidad en el apoyo hacia ciertas etnias frente a otras, sin existir un plan organizado de actuación. Es de señalar por ejemplo que esos diplomados se ofertan una sola vez y se mueven geográficamente bajo un criterio de barrido territorial. Por otra parte no hay una especialización centrada en cada lengua, sino un tratamiento generalista considerando a todas las lenguas indígenas como iguales introduciéndose ciertas aberraciones disciplinares pero sobre todo dificultando la conformación de un cuerpo de formadores especializado en la traducción e interpretación en lengua española y una lengua indígena en específico. Igualmente aún no existen centros educativos superiores que den formación en traducción e interpretación aunque existen iniciativas.

El gran problema en este caso es que dicha formación este acreditada y certificada en cuyo caso entre INALI y la Secretaría de Educación de Veracruz en esa cuestión. Sólo de esta manera puede entrar en el PANITLI y desde este ser solicitados sus servicios profesionales como perito intérprete o intérprete acreditado. Ante la falta por tanto de una continuidad en la planificación y desarrollo de una política conjunta entre diversas entidades y de dotaciones al respecto, se evidencia la baja eficacia en los esfuerzos hasta ahora realizados. Si recordamos que hay algo más de seis millones de ciudadanos que potencialmente pueden requerir de dicho servicio y hasta la fecha el PANITLI sólo dispone de 433 intérpretes registrados, de los cuales sólo 99 están certificados, y el resto, 317 están acreditados; además de ellos 143 son mujeres y 273 varones. Si atendemos a la ratio de intérprete por usuario que ya de por sí es alta a nivel nacional, 15.462 usuarios por intérprete, en Veracruz ésta se sitúa en 23.019 usuarios por intérprete, nos damos cuenta de las carencias de atención diferenciada que se dan. Si entráramos en el tema de la lengua específica nos daríamos cuenta que aún, a diez años de la promulgación de la LGDLPI, no hay intérpretes para algunas de las lenguas o solo se tiene a uno.

La cuestión pudiera parecer baladí pero existe un gran número de ciudadanos mexicanos que no hablan español (980.894 personas según *Censo de Población y Vivienda 2010* de INEGI) y siendo el 42% de éstos mayores de 15 años. En esto pesa también la situación sociolingüística de cada comunidad lingüística que condiciona también la demanda del servicio y la participación en los cursos de formación profesional. En todo caso existen iniciativas locales que crean de modo espontáneo u organizado intérpretes empíricos u ocasionales que salvan las barreras comunicativas que se dan en el uso de los servicios públicos que se garantizan por ley.

En otros ámbitos como el de la salud se evidencia una situación semejante aunque a nivel comunitario existen mediadores e intérpretes ocasionales y ciertos programa como el “Programa Oportunidades” de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) ha favorecido la inclusión de parteras y enfermeras como intérpretes y mediadores interculturales, aunque el modelo es aún demasiado precario y no está plenamente asumido por la Secretaría de Salud (SSA) (Figueroa 2009). En ese sentido, desde 2010 se están intentando implementar cursos de comunicación intercultural en salud y módulos de formación y capacitación de intérpretes en salud. La Universidad Veracruzana a través del Instituto de Salud Pública y la Universidad Veracruzana Intercultural ha tratado de introducir el enfoque intercultural y la sensibilización en la mejora de la comunicación interpersonal como elemento clave para la mejora

de la atención de calidad en salud y ampliar la adherencia y asistencia de la población indígena que ve en la barrera idiomática y elemento más de indefensión, agresión, malinterpretación y desconfianza.

En el campo educativo, aunque existiera un Subsistema de educación indígena, no ha sido hasta 1998 cuando se introdujo en el sistema educativo mexicano el enfoque intercultural-Bilingüe (EIB). Esto no supuso sólo que a través de la creada Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe (CGEIB) se buscara reformar la calidad y congruencia de dicho sistema educativo que en sí se había convertido en una máquina de castellanización obligatoria a través de la imposibilidad técnica en un sentido y en la represión e inducción al lingüicidio en otro, en transformarse en un sistema de desarrollo multilingüe para formar bilingües coordinados y, sobre todo, libres de estigmatizaciones y discriminación educativa y social. También representó la introducción de dicho enfoque hacia la educación secundaria y superior lo que se vio reforzado al crearse las universidades interculturales a partir de 2003 propiciando por primera vez en la historia del México independiente que en la educación superior se diera un proceso de “alfabetización multicultural” y, en consecuencia, de gestión intercultural del conocimiento en la educación superior.

Al margen de cuestiones pedagógicas, lo que esto representa es la necesidad de articular toda una política de normalización en la presencia y reconocimiento de la particularidad de los estudiantes nacionales hablantes de otras lenguas que no son el español, y la regulación de su uso académico, algo hasta el momento sumido en un gran vacío legal. En el caso de la Universidad Veracruzana, la Universidad Veracruzana Intercultural ha ido ensayando procedimientos y mecanismos que permiten, si no la enseñanza personalizada o dirigida en una lengua concreta, si al menos el uso como lengua de aprendizaje y trabajo académico (Figuroa et al. 2011). Para hacerlo viable y compatible con la legislación universitaria se han ido elaborando propuestas de reglamento interno que tienen como fin servir de modelo de buenas prácticas que supone un cambio en las actitudes y conductas universitarias y el reconocimiento de la igualdad de derechos en trato y oportunidades de los miembros de la comunidad académica que quieran ejercer sus derechos lingüísticos en una entidad pública tal como marca la LGDLPI (Figuroa et al. 2011).

Aquí nos encontramos, al igual que en ámbito judicial o sanitario, con el gran problema de fondo, el desconocimiento, el desinterés y en cierta manera de una población que aún no se reconoce como víctima ni ve un perjuicio en la discriminación lingüística. Lo llamativo en México es que la población indígena en general ha asumido e interiorizado un discurso de responsabilidad que ha sido inculcado desde una ideología multiculturalista asimilacionista que ha jugado con los argumentos de la coerción y la limitación de oportunidades a aquellos que aún quisieran hacer uso de su lengua materna fuera de su ámbito familiar o comunitario.

676

Que se exculpen situaciones de negligencia e impericia médica, de prevaricación o indefensión, de fracaso y retardo educativo por el hecho de que la persona es culpable de “no haber sido debidamente castellanizada” implica una lógica perversa que las víctimas acaban compartiendo bajo un discurso de inferioridad y sumisión. El hecho es que hay personas encarceladas sin saber cuál es el delito y la confesión que firmaron, ha habido fallecimientos y personas mutiladas o lesionadas por diagnósticos erróneos o síntomas y tratamientos mal informados, y se han producido graves trastornos neurocognitivos y psicológicos, además del déficit de formación y de la aculturación forzada.

Si hasta la fecha la situación se ha ido sobrellevando ha sido por el desarrollo de iniciativas ciudadanas y particulares que no han logrado todavía integrarse en los grandes rubros de actuación de las entidades administrativas y con las que INALI siempre ha intentado involucrarse en su búsqueda por cumplir sus objetivos institucionales y revertir la pérdida del patrimonio lingüístico mexicano.

### **El papel de la iniciativa comunitaria en la normalización lingüística**

Muchas de las iniciativas desarrolladas en el terreno de la normalización lingüística han sido iniciativas comunitarias particulares y locales que han surgido antes, después o en paralelo a ciertos cambios legislativos y actitudinales por parte de los poderes públicos. Así Héctor Muñoz, recalca que frente al espacio institucional –entiéndase, gubernamental-, las acciones de política de lenguaje que han mostrado mayor impacto y durabilidad son aquellas que surgen de las relaciones que se establecen entre y dentro de las comunidades lingüísticas indígenas e hispanohablantes sobre cuestiones que tienen que ver con temas tales como el empleo, la migración, los servicios públicos, la administración de justicia, la escolarización y profesionalización de los hijos (Muñoz 2010: 235-236).

Este tipo de iniciativas que ante los recientes campos se han visto opacadas o subsumidas en las grandes líneas generales de los organismos gubernamentales, ha creado una falsa imagen de “extensión institucional” o de “réplica a escala” de los avances institucionales y legales en la definición de políticas públicas en esta materia. Lo cierto –y en eso coincidimos con H. Muñoz (2010:236)– es que es una coexistencia de décadas y que reflejan de modo peculiar “la crisis de calidad y de identificación” que se da entre las políticas que se hacen de modo gubernamental y comunitario de un modo que podría calificarse en ocasiones de dialéctico cuando se trata también de un marco de acción intercultural.

En ocasiones se considera que la política se realiza en una dimensión institucional y la planificación en una dimensión local, cuando son procesos que evidentemente se dan tanto en lo gubernamental como en lo comunitario.

Por tanto, la política (declaraciones de intención) y planificación (instrumentación) del lenguaje, está operando desde diferentes líneas que pretenden influir en las formas de hablar o las prácticas de alfabetización dentro de una sociedad como disciplina. Por tanto lo que nos interesa es ver no solo cómo esa política se traduce en una planificación, sino si el cumplimiento o no cumplimiento de las metas tiene realmente un efecto en el desarrollo y normalización lingüística de tipo pluricultural.

Para ello, el modelo de Richard B. Baldauf (2006: 85) (tabla 2) permite, a partir de diferentes objetivos o campos de intervención, concretar diferentes dimensiones sobre las que la política del lenguaje actúa y sobre las que se centra la planificación del lenguaje, y ámbitos de actuación que conforman lo que estamos dando a entender como un proceso de desarrollo y normalización lingüística en la política pública.

Tabla 2: Mapa evolutivo de las metas de planificación (basado en Baldauf 2006)

Aproximaciones a las metas	Planificación	
	Planificación de políticas (forma)	Planificación de cultivo (función)
Planificación del estatus (dimensión social)	Estandarización del estatus <ul style="list-style-type: none"> <li>• Oficialización</li> <li>• Nacionalización</li> <li>• Proscripción</li> </ul>	Planificación del estatus <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reanimación</li> <li>• Restauración</li> <li>• Revitalización</li> <li>• Abandono</li> </ul>
Planificación del corpus (dimensión lingüística)	Estandarización del corpus <ul style="list-style-type: none"> <li>• Alfabetización</li> <li>• Gramaticalización</li> <li>• Lexicalización</li> </ul>	Elaboración del corpus <ul style="list-style-type: none"> <li>• Actualización léxica</li> <li>• Actualización estilística</li> <li>• Innovación</li> <li>• Purificación</li> </ul>
Planificación del lenguaje en la educación (dimensión educativa, difusión)	Desarrollo de políticas <ul style="list-style-type: none"> <li>• Accesibilidad</li> <li>• Política sociolaboral</li> <li>• Curricular</li> <li>• Procedimientos y herramientas</li> <li>• Gestión de recursos</li> <li>• Política comunitaria</li> <li>• Evaluación</li> <li>• Promoción</li> </ul>	Planificación de adquisición <ul style="list-style-type: none"> <li>• Readquisición</li> <li>• Mantenimiento</li> <li>• Lengua extranjera/segunda lengua</li> <li>• Cambio</li> </ul>
Planificación del prestigio (dimensión psicosocial: imagen / autoconcepto, autoestima)	Promoción de la lengua <ul style="list-style-type: none"> <li>• Oficial /administrativo</li> <li>• Institucional</li> <li>• Grupo de presión</li> <li>• Individual</li> </ul>	Intelectualización <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lenguajes especiales</li> <li>• Lenguajes técnicos</li> <li>• Lenguajes literarios</li> <li>• Lenguajes diplomáticos /internacionales</li> </ul>

En esta tabla la relación entre la columna de planificación de políticas y la de cultivo tiene una relación evolutiva o gradual que supone la operacionalización de las diferentes propuestas de acción-intervención según las dimensiones que componen el fenómeno sociolingüístico, dimensiones que a su vez caracterizan cierto tipo de planificación específica. No en todos los casos y dependiendo de la situación sociolingüística de cada comunidad de hablantes, es necesario actuar sobre todas las dimensiones o las actuaciones tienen la misma índole.

Esta tabla y sus categorías ayudan a guiarnos en el análisis y valoración de las iniciativas tomadas y del alcance e impacto que el cumplimiento de sus metas puede tener como ejemplo de actuación ante el desafío de crear una sociedad pluricultural y plurilingüe a partir de un modelo sociocultural que ha sido predominantemente asimilacionista, tanto desde un modelo monocultural como multicultural. En buena parte es muy semejante a los postulados que establece la LGDLPI y que marcan la actividad institucional del INALI. El reto es conciliar y sumar las planificaciones que se hacen a nivel macro y micro y detectar las necesidades y recursos existentes para una adecuada sinergia en los procesos de normalización lingüística, y ver que no se están actuando sobre aspectos que no

es necesario intervenir y no se están dejando al margen aspectos que son factores básicos para el mantenimiento y activación de las lenguas indígenas nacionales.

### **Las dificultades para la efectividad de la normalización lingüística en la política pública**

Ya hemos ido observando una serie de problemas coyunturales y estructurales que hacen que después de una década los resultados y avances hayan sido muy limitados y no se haya logrado un compromiso institucional y comunitario en la aplicación efectiva de los derechos lingüísticos.

Aunque se ha logrado un cambio de imagen social y un mayor aprecio y respeto por parte de la sociedad mestiza, e incluso el discurso y práctica política hace bandera a nivel promocional y de imagen de la riqueza lingüística a la vez que se traducen todos los textos legislativos a las lenguas indígenas nacionales, incluido el himno nacional; no se puede en tal caso más que darnos cuenta de que los esfuerzos institucionales no se dirigen realmente hacia las problemáticas de las que depende el éxito de una política de normalización lingüística.

En un contexto donde la lengua no es un arma de uso político en sí como asiento para proyectos nacionalistas alternativos y se integran todas las lenguas de la República mexicana como lenguas nacionales en la conformación de un proyecto nacional pluriculturalista, es curioso notar que las políticas no inciden realmente en el desarrollo y promoción de las lenguas desde las expectativas, usos y necesidades de los hablantes. Difícilmente se puede solicitar un recurso si no se es consciente de su necesidad y disponibilidad e igualmente las comunidades y sus lenguas han sido tan afectadas por el proceso lingüístico que en este nuevo contexto sociopolítico tan propicio se manifiestan inertes y casi moribundos.

La diglosia, el semilingüismo y el bilingüismo sustractivo que impone por una parte un uso competencial de las lenguas desequilibrado, la inactivación de la lengua en ciertos campos de expresión y comunicación, y el desplazamiento y sustitución de la lengua indígena por el español, amenaza con convertirlas en lenguas testimoniales y emblemáticas que acaban alimentando el carácter folclórico y regionalista de los estados federales. Por otro lado acaban en lenguas maternas paradójicamente segundas lenguas, es decir, lenguas aprendidas o reaprendidas en un contexto social al no poder ser adquiridas en un contexto familiar, no porque los padres no sean hablantes, sino porque se niegan a hacer uso delante de los hijos de sus lenguas y prohibir su uso entre los menores.

Por otra parte tampoco las políticas en el campo laboral están favoreciendo el valor profesional como competencia del dominio idiomático y esto se debe, como en lo dicho anteriormente, a una relegación del uso de las lenguas al ámbito privado e íntimo lo que hace que las situaciones reales de uso público sean inexistentes o muy reducidas. Esto incluso en el caso de los maestros bilingües y la escuela primaria. Por tanto el hecho natural de pedir un intérprete o de solicitar información en la lengua materna se plantea no ya como algo imposible, sino como algo ilógico y absurdo.

Contra esta lógica de la falta de una demanda real que pasa por una labor de sensibilización y concienciación de la población que debe hacer ejercicio de su derecho lingüístico, las instituciones en sus políticas públicas interpretan la normalización lingüística como un mero ejercicio formal de cumplimiento manifiesto de la ley mediante la inclusión de la lengua en promocionales, traducciones, carteles y cápsulas radiofónicas, pero ni en los reglamentos que rigen su actividad interna y externa se ve reflejado el sentido de la ley como campo de oportunidades. La creación de cuerpos de intérpretes, por caso, no se hace de acuerdo al estudio de las necesidades y demandas reales de la población, sino con cumplir con el hecho de que haya disponible un traductor o intérprete como recurso a mano, sin ni siquiera considerarse como un puesto funcional a crear o proporcional a la diversidad y volumen de la población a atender.

Existe por tanto una mentalidad de cumplimiento de la ley que se centra en la satisfacción del requisito gubernamental pero no responde a diagnósticos concretos de los conflictos o problemas a resolver y acaba siendo un elemento de exhibición que por la falta de consolidación y continuidad mañana mismo puede dejar de estar presente, repitiéndose el ciclo *ad futurum*.

La existencia de asociaciones civiles y culturales, de corporaciones e instituciones filantrópicas y religiosas no son aprovechadas para salvar las dificultades presupuestarias o de alcance territorial, ni existe una colaboración interadministrativa en aspectos que serían muy fáciles de abordar como la creación de centros de autoformación en lenguas o de un centro de formación de intérpretes en lenguas indígenas con especialización en campos de aplicación como el literario, mercantil, empresarial, administrativo, jurídico, salud, desarrollo local o turismo.

### **Conclusiones**

Actualmente se ha creado un marco legal en apoyo y defensa de los derechos lingüísticos impensable hace 25 años. En todos los órdenes de gobierno se han forjado las condiciones para una reforma integral de la administración con el objeto de que después de 300 años de constitución del Estado mexicano se pueda organizar una sociedad donde el reconocimiento de su condición de sociedad multilingüe y pluricultural se refleje en el funcionamiento orgánico del

estado y en un modelo de gestión de la diversidad basado en principios democráticos de respeto, tolerancia y equidad.

Sin embargo, la gran amenaza de que dicha reforma legislativa se quede vacía de espíritu radica en la falta de recursos, en la ignorancia y falta de sensibilidad tanto de los afectados como de las autoridades, en la pervivencia de una discriminación “normalizada” y “naturalizada”, y sobre todo en la ausencia de un plan nacional que marque la planificación lingüística a nivel administrativo e institucional dada la particularidad organizacional y política mexicana en lo que respecta al sistema sindical, al sistema administrativo-ejecutivo y a los ciclos de transición política que limitan el alcance, impacto y continuidad de cualquier política pública que se realice al respecto.

Se imponen los malos usos superficiales y aparentes de las reformas que se evidencian en la planificación de acciones que no logran ser continuadas, que atajan de modo superficial el problema y que eluden la búsqueda de la iniciativa comunitaria y ciudadana para delegar y apoyar el desarrollo de acciones de más duración y alcance en la sociedad civil.

### **Bibliografía**

Baldauf, Jr.; R. B. (2010) “Planificación y política del lenguaje: tendencias recientes, direcciones futuras”, en Roland Terborg y Laura García Landa (coords.), *Los retos de la planificación del lenguaje en el siglo XXI*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 81-93.

Figuerola Saavedra, Miguel (2009) “Barreras idiomáticas en la comunicación personal de salud-usuario de servicios de salud: Problemas y estrategias de resolución en España, Estados Unidos y México”. *Comunicación y Sociedad*. 12: 149 -175. Guadalajara. México.

Figuerola Saavedra, Miguel; Daisy Bernal Lorenzo y José Álvaro Hernández Martínez (2011) “UVI, contra el olvido y el desprecio al patrimonio lingüístico de Veracruz”. *Gaceta Universidad Veracruzana*. 119: 22-25.

García Landa, Laura y Roland Terborg (Coords.) (2010) “Presentación”, en Roland Terborg y Laura García Landa (coords.), *Los retos de la planificación del lenguaje en el siglo XXI*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 9-18.

Hamel, R. E. (comp.) (1993) *Políticas del lenguaje en América Latina*. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana.

INALI (2009) *Catálogo de las lenguas indígenas nacionales. Variantes lingüísticas de México con sus autodenominaciones y referencias geoestadísticas*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Lenguas Indígenas.

Martínez Paredes, T. O. (2009). *Derechos lingüísticos en México. Una aproximación al panorama legal y político de los Estados*. México, D.F., INALI.

Muñoz Cruz, Héctor (2010) “Educación intercultural y política de lenguaje en México”, en Roland Terborg y Laura García Landa (coords.), *Los retos de la planificación del lenguaje en el siglo XXI*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 241-260.