

Avances y desafíos en la implementación de Educación Intercultural Bilingüe

Implicancias para el Estado y la sociedad peruanos



El Informe Defensorial 163 de la Defensoría del Pueblo, titulado *Avances y desafíos en la implementación de la política de Educación Intercultural Bilingüe (EIB), 2012-2013*, presentado en septiembre último, hace un acucioso análisis de los principales logros alcanzados en la implementación de esta política por el Ministerio de Educación y las instancias descentralizadas. En este artículo se advierte que no son pocos los desafíos que debe afrontar el Estado en la tarea de seguir implementando la política de EIB para garantizar esta modalidad educativa a las poblaciones que la demandan, porque es un derecho respaldado por diferentes instrumentos jurídicos y normativos, nacionales e internacionales.

SANDRO CHALCO HERRERA

Abogado y licenciado en Educación. Comisionado del Programa de Pueblos Indígenas de la Defensoría del Pueblo

Implementación de la política Bilingüe, 2012-2013

Cuando hablamos de la Educación Intercultural Bilingüe (EIB), mucha gente en nuestro país aún cree que estamos refiriéndonos a una educación exclusivamente en lengua originaria, dirigida solo a poblaciones indígenas que viven solamente en los confines de los Andes o en la Amazonía. Hay quienes también ignoran (o han decidido ignorar) que la EIB es un derecho y una Política de Estado.

Sin embargo, hemos de recordar que la EIB es más que enseñanza en una lengua indígena (debe darse también en castellano), que no se circunscribe únicamente a contextos rurales (comprende también ámbitos urbanos) y que no es un favor que las autoridades educativas le hacen a determinado sector de la población peruana (la educación es un derecho fundamental de todo ser humano). Se halla respaldada por diferentes instrumentos jurídicos y normativos, nacionales e internacionales. Sin embargo, es útil preguntarse, una vez más, por qué hablar de lo intercultural, por qué hablar de lo bilingüe.

HABLAMOS DE LO INTERCULTURAL PORQUE...

No somos un país monocultural (aunque muchos lo quisieran y otros tantos actúen pensando que es así). La base de datos de pueblos indígenas u originarios, publicada por el Ministerio de Cultura, habla de 52 pueblos indígenas que a la fecha han sido identificados por el Viceministerio de Interculturalidad. Y queda claro que en sociedades con una mayor diversidad cultural, resulta indispensable garantizar una interacción armoniosa y una voluntad de convivir de personas y grupos con identidades culturales a un tiempo plurales, variadas y dinámicas. En consecuencia, la defensa de la diversidad cultural es un imperativo ético, inseparable del respeto de la dignidad de la persona humana. Supone el compromiso de respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular los de las perso-

nas que pertenecen a las minorías y los de los pueblos autóctonos (Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural).

Tampoco hay que olvidar que la educación intercultural busca el reconocimiento y respeto de las identidades sociales y culturales; fomentar el pluralismo cultural y el abandono del concepto de asimilación para instaurar el diálogo y el intercambio, desde una posición de igualdad y no de superioridad, en una sociedad culturalmente diversa (Ministerio de Educación, MINEDU 2005).

HABLAMOS DE LO BILINGÜE PORQUE...

Somos un país plurilingüe, donde, según el lingüista Gustavo Solís, existen en total 43 lenguas, incluidas 3 de la zona andina (Solís s.a.: 12). Quienes tenemos por lengua materna el castellano, probablemente no hemos pasado por mayores dificultades para acceder a instituciones educativas donde el proceso enseñanza-aprendizaje se desarrolló en nuestra lengua materna. Pudimos, por tanto, comprender a nuestros maestros y maestras, leer sin mayores dificultades los libros escritos en castellano, y seguramente en muchas oportunidades se aludió a nuestro entorno cultural. Pero éste no es el caso de la mayoría de niños, niñas y adolescentes indígenas. A ellos les enseñan (si es que tienen la posibilidad de asistir a una escuela) en una lengua que les resulta extraña, con libros que no entienden, donde les hablan de cosas ajenas a su propia cultura, y donde, consciente o inconscientemente, suele imponérseles una forma de pensar alejada de su cosmovisión.

De lo que estamos hablando es del derecho de los pueblos indígenas a recibir una educación de calidad (con equidad, pertinencia y respeto de sus derechos), una educación que se dé en condiciones de igualdad con el

resto de la comunidad nacional, que valore la diversidad cultural y responda a sus particularidades sociales, culturales y lingüísticas.

En ese sentido, la Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de su deber institucional y como un asunto prioritario, ha venido supervisando en los últimos años el nivel de implementación de la Política de EIB en todas las instancias educativas. En julio del 2011, a través del Informe Defensorial 152, *Aportes para una Política Nacional de Educación Intercultural Bilingüe a favor de los pueblos indígenas del Perú*, dio a conocer los resultados de las supervisiones llevadas a cabo en el periodo 2008-2010 a instituciones educativas, unidades de gestión educativa local (UGEL), direcciones regionales de educación (DRE) y direcciones del MINEDU. Esta investigación, considerada por algunos expertos como un hito en la historia de la EIB (Zavala 2011), puso en evidencia la pésima gestión de la EIB en nuestro país por parte del Estado y la falta de voluntad política para atender la educación de los pueblos indígenas.

Teniendo como marco de referencia el Informe Defensorial 152, en septiembre del presente año la Defensoría del Pueblo ha publicado una nueva investigación sobre la Educación Intercultural Bilingüe, que incorpora temas como el del presupuesto regional para la EIB, la cobertura educativa y la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) de escuelas EIB. Este nuevo Informe Defensorial, el número 163, denominado *Avances y desafíos en la implementación de la Política de Educación Intercultural Bilingüe, 2012-2013*, como su nombre lo indica, da a conocer al país los principales logros alcanzados en la implementación de esta importante Política por parte del Estado, pero también señala los retos que aún debe enfrentar. A continuación desarrollamos las principales conclusiones y recomendaciones de este Informe.

PRINCIPALES CONCLUSIONES DEL INFORME DEFENSORIAL 163

La primera conclusión que se desprende del Informe Defensorial 163 es que si bien la gestión de la ministra Salas priorizó la implementación de la Política de EIB, con logros importantes como la creación del Registro Nacional de Instituciones Educativas de EIB y del Registro de Docentes de EIB, la elaboración de la Propuesta Pedagógica y del Plan Estratégico de EIB, la constitución de la Comisión Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (CONEIB), la reactivación de la Mesa Técnica de la EIB, así como el incremento del presupuesto público para la EIB; a nivel regional, los avances son más bien poco o nada significativos.

En el tema de la *formación docente*, si bien hay un incremento progresivo de ingresantes a las carreras de Inicial y Primaria EIB a escala nacional (de 4 en 2007 a 695 en 2012) y un aumento del número de institutos superiores pedagógicos (ISP) que ofertan estas especialidades (de 5 en 2010 a 19 en 2012), existen todavía regiones con población indígena que carece de instituciones de educación superior que brinden carreras de EIB, y otras que tampoco vienen siendo atendidas por los programas de especialización en esta modalidad educativa. Asimismo, no se están formando docentes de EIB para el nivel secundario.

En cuanto a la *contratación de docentes EIB*, aún existen casos en los que el dominio del idioma originario y el conocimiento de la cultura no son evaluados adecuadamente. En 2012, 9 UGEL, por ejemplo, contrataron a un total de 808 docentes sin formación ni capacitación en EIB. Asimismo, varias UGEL siguen concluyendo el proceso regular de contratación docente de manera tardía, es decir, luego de iniciado el año escolar.

Sobre el *currículo* para la EIB, las carreras de Inicial EIB y Primaria EIB cuentan ya, desde el año 2012, con un diseño curricular. Por otro lado, cerca del 38% de las DRE y de las UGEL supervisadas señalaron no haber elaborado los documentos orientadores para la diversificación curricular, debido principalmente a la falta de presupuesto, de capacitación en procesos pedagógicos interculturales y al desconocimiento de la lengua y cultura locales.

Respecto al *material educativo para la EIB*, su elaboración viene siendo asumida fundamentalmente por el MINEDU, a pesar de que las DRE y las UGEL tienen también esta responsabilidad. Solo 2 DRE y 6 UGEL señalaron haber conformado comités de elaboración de material educativo. Ello constituye una seria limitación para la EIB, debido a que estas instancias son las que mejor conocen el contexto local y las necesidades de materiales educativos requeridos por estudiantes y docentes.

En el tema de *especialistas*, es evidente la existencia de un déficit de expertos en EIB en las DRE y en las UGEL de todo el país. Por otro lado, el MINEDU aún no ha cumplido con definir las competencias, funciones y el perfil profesional de los especialistas de Educación, lo que en el caso de EIB conlleva que se designe en estos cargos a docentes que muchas veces no acreditan conocimiento del idioma y la cultura originarios, el dominio del enfoque EIB y tener especializaciones en esta modalidad.



Sobre el *presupuesto regional para la EIB*, de acuerdo con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el MINEDU asignó para el 2013, en el marco del PELA, presupuesto para la EIB a 16 gobiernos regionales por aproximadamente 25 millones de nuevos soles. Trece regiones, a septiembre del 2013, habían ejecutado menos del 50% del monto total asignado, y algunas otras no ejecutaron ni el 1%. Por otro lado, de la revisión de los presupuestos de inversión pública (PIP) elaborados para educación se ha visto que los gobiernos regionales priorizan la construcción o mejoramiento de infraestructura educativa antes que aspectos vinculados directamente a la mejora del proceso de enseñanza-aprendizaje.

En lo que concierne a *cobertura educativa*, un dato sumamente preocupante es que aproximadamente el 46% de niños, niñas y adolescentes indígenas que aprendieron a hablar en una lengua originaria no estarían matriculados en una institución educativa, lo que constituye una flagrante vulneración del derecho fundamental a recibir educación.

Finalmente, el Informe 163 hace hincapié en que la Evaluación Censal de Estudiantes no necesariamente cons-

tituye el referente más adecuado para determinar si una institución educativa o una región determinada brindan una educación de calidad, puesto que solo abarca dos áreas curriculares. Asimismo, pone en cuestión la representatividad de la muestra de estudiantes de escuelas EIB, pues el MINEDU no termina por diferenciar claramente lo que es una escuela que brinda efectivamente EIB de aquélla que debería hacerlo pero que, por distintas razones, no lo hace.

PRINCIPALES RECOMENDACIONES DEL INFORME DEFENSORIAL 163

Implementación de la Política de EIB

Todas las direcciones y unidades del Ministerio de Educación deben cumplir las funciones referidas a la educación intercultural y a la EIB que les compete, lo que permitiría garantizar que esta política siga una misma línea o dirección y se consolide finalmente como una Política de Estado. En ese sentido, la recomendación que formula la Defensoría del Pueblo al MINEDU es “[...] reforzar la implementación de la Política de Educación Intercultural Bilingüe en los niveles de Educación

Inicial, Primaria y Secundaria, fortaleciendo la rectoría de la Dirección General de Educación Intercultural Bilingüe y Rural y transversalizando el tratamiento de la Educación Intercultural y Bilingüe en todas las direcciones y unidades del Ministerio de Educación” (Recomendación número 1 al MINEDU).

Recomienda también a los gobiernos regionales garantizar la implementación de esa política, asegurando la provisión de recursos económicos para tal efecto, y la participación de los representantes de los pueblos indígenas de la región en los consejos participativos regionales (COPARE) y los consejos participativos locales (COPALE).

Enfoque Intercultural y Bilingüe en el Marco Curricular Nacional

Otro de los retos que debe asumir el MINEDU es hacer entender al país que la interculturalidad no solo involucra a las poblaciones indígenas u originarias, sino a todos los peruanos. Por ello se habla de una educación intercultural para todos y bilingüe, que tome en cuenta las características de los estudiantes, quienes pueden provenir de pueblos originarios que tienen una lengua materna o de otros sectores que optan por aprender una lengua originaria como segunda lengua (MINEDU 2013). La recomendación defensorial, en este sentido, consiste en “[...] incorporar en el nuevo Marco Curricular Nacional el enfoque intercultural y bilingüe que permita una adecuada articulación con los diseños curriculares regionales y con los planes de desarrollo local” (Recomendación 2 al MINEDU).¹

Nuevos maestros para la EIB y formación en servicio de calidad

Es necesario seguir creando nuevas y mejores condiciones para la formación inicial y en servicio de docentes EIB. Al respecto, viene bien recordar lo dicho por Beatrice Ávalos (2013): “Para el fortalecimiento de la formación inicial de docentes de EIB hay dos líneas a seguir: que la política de EIB sea seria y constante, y una política de estímulos permanente”. En ese sentido,

1 Sobre esto, algunos expertos, como Fidel Tubino, han expresado su preocupación por que la propuesta de Marco Curricular Nacional no esté contemplando nada sobre la diversidad cultural en las 5 competencias correspondientes al aprendizaje fundamental de ciudadanía. Sin embargo, considerando que esta propuesta ha ingresado en una etapa de consulta, el MINEDU tiene la excelente oportunidad para ofrecer al país un Marco Curricular Nacional que verdaderamente promueva la construcción de una ciudadanía intercultural.

son varias las recomendaciones formuladas en el Informe Defensorial 163. De ellas podemos mencionar: “[...] promover la creación y/o reactivación de instituciones superiores pedagógicas que brinden las carreras de EIB, incluida Educación Secundaria EIB, en las regiones que cuenten con población indígena, y que se brinden estímulos a los docentes que actualmente están en servicio y a los jóvenes que deciden estudiar las carreras de EIB” (Recomendación 5 a gobiernos regionales).

Es igualmente urgente “[...] implementar programas de especialización de EIB en las regiones que cuentan con escuelas EIB y/o población indígena y que no han sido consideradas por la Dirección de Educación Superior Pedagógica (DESP). Y dentro de los Programas de Segunda Especialización que promueve el MINEDU, ofertar la especialidad de Didáctica de la EIB” (Recomendación 8 al MINEDU). De igual modo, se debe “[...] asegurar en todos los programas de formación, capacitación y especialización en EIB, la selección idónea de Instituciones de Formación Docente y de formadores calificados que garanticen calidad educativa en la formación de los docentes que tienen a su cargo la educación de los niños, niñas y adolescentes indígenas” (Recomendación 9 al MINEDU).

Contratación oportuna y adecuada

Con el propósito de mejorar los procesos de contratación, es importante que a escala regional se pueda “[...] identificar adecuadamente, en la etapa de convocatoria de los procesos de contratación o reasignación docente, las plazas vacantes que pertenecen a las instituciones educativas de EIB, que precise las vacantes L1 (lengua indígena-castellano) y L2 (castellano-lengua indígena) y garantice que la publicación de la convocatoria y plazas se realice en los medios más idóneos” (Recomendación 9 a los gobiernos regionales). Por otro lado, sigue siendo tarea pendiente del MINEDU la definición de criterios objetivos que permitan la evaluación del dominio del idioma originario y el conocimiento de la cultura local (Recomendación 10 al MINEDU).

Más especialistas para la EIB en las DRE y las UGEL

No solo debería incrementarse el número de especialistas de EIB en las DRE y en las UGEL, sino que éstas deberían “[...] designar en dicho cargo a docentes que hayan acreditado tener formación en EIB, dominio del idioma originario y conocimiento de la cultura indígena

de la región o localidad” (Recomendación 12 a los gobiernos regionales).

Un aspecto que se ha logrado identificar en los talleres con especialistas de diversas regiones es la necesidad de que el MINEDU inicie una campaña agresiva de difusión de la Propuesta Pedagógica de EIB y que los especialistas —no solo de esta especialidad— se apropien de sus fundamentos para ejercer mejor su tarea de acompañamiento y asesoría pedagógica.

Material educativo diverso y pertinente

Somos un país con una gran diversidad cultural y lingüística, ya se ha dicho. Sin embargo, de las 43 lenguas que existen en el Perú, a 2012 el MINEDU ha logrado normalizar 20 pero aún no se produce material educativo para todas ellas. Resulta, por tanto, necesario “[...] diseñar un plan para la elaboración y distribución de materiales educativos en L1 (lengua indígena-castellano) y en L2 (castellano-lengua indígena), con el fin de garantizar la cobertura de todas las lenguas indígenas y niveles educativos”.

IMPLICANCIAS PARA EL ESTADO Y LA SOCIEDAD

Como se ha podido ver, no son pocos los desafíos que debe afrontar el Estado en la tarea de seguir implementando la Política de EIB; sin embargo, creo que la principal implicancia del Informe Defensorial 163 para el Estado es la necesidad de seguir la línea trazada que apuesta por la EIB para las poblaciones que así lo demanden, pero también por una educación intercultural para todos los peruanos y peruanas. Por tanto, tal como se señala en la Propuesta Pedagógica de EIB:

“[...] en el proceso de definir e implementar políticas educativas interculturales, no basta con fortalecer la identidad del discriminado o de las minorías; es necesario, al mismo tiempo, formar a las mayorías para el encuentro intercultural, para erradicar la discriminación y para el diálogo intercultural en igualdad de condiciones. Esto implica el desarrollo de la educación intercultural en todos los ámbitos, en todos los grados, en todas las escuelas, en todas las modalidades y niveles, tanto en el campo como en las ciudades”.

Con este propósito, la sociedad peruana tiene también la enorme responsabilidad de asumirse y desenvolverse verdaderamente como una nación multicultural, con todo lo que ello supone. Lo hecho hasta ahora por el Ministerio de Educación está muy bien, pero es insuficiente. El fortalecimiento de la Dirección General

de Educación Intercultural, Bilingüe y Rural (DIGEIBIR), lo mismo que el incremento presupuestal para la EIB, han sido decisiones muy acertadas, pero reiteramos el imperativo impostergable de “interculturalizar”² todas las direcciones y unidades del MINEDU, con el fin de asegurar que lo avanzado hasta hoy no tenga posibilidades de retroceso. Y en este contexto, ciertamente favorable para la EIB, es hora de que los gobiernos regionales comiencen a apostar decididamente por una educación que, sin duda, contribuirá a eliminar la inequidad, la discriminación y la desigualdad sociocultural, política y económica, aún muy vigentes, lamentablemente, en nuestro país. 

2 Lo que pretendemos señalar con esta expresión es que todas las direcciones y unidades del MINEDU cumplan con las funciones referidas a la educación intercultural y a la EIB que son de su competencia. Es decir, que asuman en su línea de gestión el enfoque intercultural y bilingüe, y se concrete el principio de interculturalidad, establecido en la Ley General de Educación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁVALOS, Beatrice (2013). *Videoconferencia sobre formación inicial, ofrecida en el ciclo de conferencias sobre desarrollo docente, auspiciado por el Consejo Nacional de Educación y la UNESCO (16 de septiembre)*.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN DEL PERÚ, MINEDU (2005). *“Lineamientos de Educación Intercultural Bilingüe”*. Lima: MINEDU.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN DEL PERÚ, MINEDU (2013). *“Hacia una Educación Intercultural Bilingüe de calidad: Propuesta pedagógica”*. Lima: MINEDU.

SOLÍS, Gustavo (s.a.). *“Perú amazónico”*. Citado en *Propuesta pedagógica de EIB*, p. 12.

ZAVALA, Virginia (2011). *“Reseña del Informe Defensorial 152”*. En revista *Tarea*, diciembre.