

# La política de Educación Intercultural Bilingüe: avances y retos pendientes

El artículo presenta los avances y desafíos de la política de Educación Intercultural Bilingüe, para que las niñas y niños aprendan en su lengua y cultura. Se trata de priorizar la formación inicial y modelos de gestión educativa con enfoque de EIB para avanzar en la equidad de los aprendizajes e igualdad de oportunidades en educación.

## The Intercultural and Bilingual Education Policy: advances and pending challenges

This article presents the advances and challenges of the Intercultural Bilingual Education policy, for girls and boys to learn in their own language. It discusses the priority of pre-school education and IBE-based education management models for advancing towards equal learning and equal opportunities in education.

---

**ELENA BURGA CABRERA**

*Educadora con estudios de segunda especialidad en Formación Magisterial y maestría en Antropología, con mención en Estudios Amazónicos. Es directora de la Dirección General de Educación Básica Alternativa, Intercultural Bilingüe y de Servicios Educativos en el Ámbito Rural del Ministerio de Educación de Perú.*

---

**PALABRAS CLAVE:**

Educación Intercultural Bilingüe  
Pueblos originarios  
Formación docente  
Lenguas originarias  
Rutas de aprendizajes  
Interculturalidad



**D**urante décadas, los principales avances y propuestas de Educación Intercultural Bilingüe (EIB) en el Perú han venido de las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD) y las organizaciones indígenas, y han contado con el apoyo de la cooperación internacional. Aunque la EIB existe como política desde el año 1972, hasta antes del 2012 era muy poco lo que se había hecho desde el Estado peruano para implementarla como política pública.

El *Informe Defensorial 152*, presentado por la Defensoría del Pueblo en julio del 2011, representa justamente un hito en la historia de la EIB en el Perú, pues pone en evidencia un diagnóstico contundente sobre la poca implementación de esta política desde el Estado, y una serie de falencias como la falta de claridad conceptual, de información estadística sobre los sujetos a quienes debía beneficiar, de planificación estratégica con metas y objetivos claros, de herramientas pedagógicas y de presupuesto.

Este informe, junto con las observaciones y demandas que durante décadas venían presentando diversas instituciones de la sociedad civil (organizaciones indígenas y ONGD que trabajan EIB), así como algunos organismos internacionales, fue el punto de quiebre para un cambio en la visión de la EIB por parte de funcionarios y autoridades del Ministerio de Educación (Minedu), que, coincidentemente, en ese momento vivía un cambio de gobierno y el ingreso de una nueva gestión.

## PRINCIPALES AVANCES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA

### 1. Sistema de información de la demanda y la oferta de EIB para la toma de decisiones en favor de los estudiantes de pueblos originarios

Este sistema está constituido por tres bases de datos fundamentales para la implementación de la política de EIB:

a) *Registro de instituciones educativas que deben ofrecer el servicio de EIB*

En octubre del 2011 se puso en consulta una norma técnica que ofrecía los criterios y procedimientos para identificar, reconocer y registrar a las instituciones educativas que debían ofrecer el servicio de EIB en todo el país. Esto se convirtió en una directiva que fue aprobada con RM 008-12-ED y, luego, modificada por la RM 0630-2013-ED, que crea el Registro Nacional de Instituciones de Educación Intercultural Bilingüe del Perú y, posteriormente, el Registro de Docentes Bilingües con lenguas originarias del Perú.

Esta norma ha permitido que las diferentes direcciones regionales de educación (DRE) y las unidades de gestión educativa local (UGEL) de todas las regiones del país realicen el proceso de identificación de las instituciones educativas de su jurisdicción que atienden a estudiantes que pertenecen a un pueblo originario y que hablan, en distintos grados, una lengua indígena y que, por tan-

to, deben ofrecer el servicio de EIB. Se han registrado aproximadamente 21 000 instituciones educativas de EIB en veintidós regiones del país. Este registro ha permitido que el servicio se ordene y se pueda planificar la oferta de EIB de manera progresiva.

#### *b) Registro de lenguas y Mapa etnolingüístico del Perú*

Se cuenta con una versión actualizada del Mapa etnolingüístico del Perú y el Registro de lenguas, herramientas fundamentales no solo para la EIB sino también para proveer diversos servicios públicos pertinentes y de calidad a cargo de otros sectores como cultura, salud, justicia, ambiente, inclusión social, entre otros, en un marco de interculturalidad.

El Mapa y el Registro han sido elaborados por un equipo de trabajo liderado por el Ministerio de Educación con participación del Ministerio de Cultura y del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), y está listo para iniciar el trámite para su aprobación por decreto supremo siguiendo los procedimientos correspondientes.

#### *c) Registro y evaluación del dominio de lenguas originarias de los docentes bilingües del Perú*

Se ha recogido información del número de docentes bilingües con lengua originaria que hay en el Perú y su nivel de dominio de esta(s) lengua(s). Esto ha permitido conocer la oferta real de docentes bilingües que ya labora en las instituciones educativas EIB e identificar la brecha que existe para cubrir todas las plazas de maestros bilingües que se requieren.

Asimismo, ello ha permitido promover la formación inicial de docentes en las instituciones de educación superior (IESP) y universidades, crear la carrera de Formación Docente EIB en regiones y lugares donde no había y se requería, y desarrollar programas de formación en servicio a los maestros que ya están trabajando y que no cuentan con las herramientas conceptuales y metodológicas requeridas ni con el dominio adecuado de la lengua originaria.

### **2) Actualización de la Política Sectorial de Educación Intercultural Bilingüe y elaboración del Plan Nacional de EIB**

Se cuenta con un documento actualizado de Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Inter-

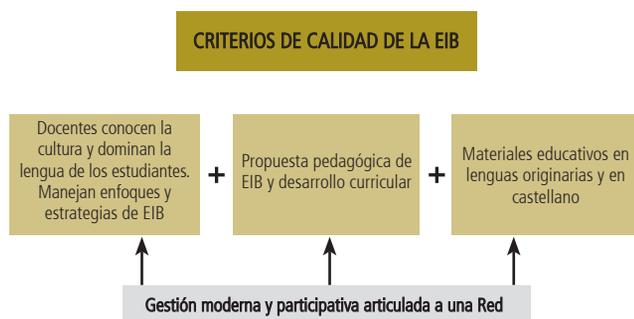
cultural Bilingüe que está listo para ser aprobado por decreto supremo. Esta política se caracteriza por considerar lineamientos para la Educación Intercultural para todos, es decir, no solo para la población indígena, y su articulación con la Educación Intercultural Bilingüe, orientada a la atención educativa de los estudiantes de pueblos originarios.

Asimismo, se cuenta con un Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, herramienta de gestión que permite implementar estratégicamente la política a corto y mediano plazo. Considera las metas, estrategias y acciones por cada componente de calidad que involucra la EIB y para cada año (por ahora, hasta 2021). Este Plan se construyó participativamente el año 2012 y ha sido ampliado y actualizado durante 2015. Pero lo más importante, y que también constituye un hecho histórico en la educación peruana, es que ha pasado por el proceso de consulta previa a las organizaciones representativas de los pueblos indígenas, habiendo logrado su aprobación con consensos y acuerdos importantes que lo han enriquecido.

### **3) Definición del Modelo de Servicio EIB, propuesta pedagógica y formas de atención**

Una de las primeras medidas urgentes desarrolladas entre agosto y diciembre del 2011 fue definir cuál era el servicio de Educación Intercultural Bilingüe que el Estado debía garantizar que se desarrolle en las escuelas que atienden a estudiantes de pueblos originarios, es decir, qué es lo que debe ofrecer una escuela EIB. Se llegó a definir que una Escuela de Educación Intercultural Bilingüe es aquella que:

- i) Cuenta con docentes que conocen la cultura y la lengua de los estudiantes y manejan los enfoques y estrategias pedagógicas de EIB.
- ii) Implementa una propuesta pedagógica de EIB acorde con la forma de atención que le corresponde según el escenario sociocultural y lingüístico que la caracteriza.
- iii) Dispone de materiales educativos de calidad en lenguas originarias y en castellano, y los usa adecuadamente.
- iv) Desarrolla una gestión moderna y participativa articulada a una red.



Para ofrecer este servicio de EIB, desde 2012 se cuenta con una propuesta pedagógica basada en los aportes de las principales experiencias de EIB que se venían desarrollando desde hace más de veinte años en el Perú, que se implementa con diversas herramientas pedagógicas como guías didácticas, rutas del aprendizaje, cursos digitales *off line*, entre otros. En los últimos años, gracias a la experiencia de las diferentes instituciones EIB y al esfuerzo constante por responder cada vez mejor a las diversas situaciones en las que se encuentran los estudiantes de las instituciones educativas EIB, se han definido varias formas de atención en esta modalidad educativa de acuerdo con los escenarios socioculturales y lingüísticos:

### Escenario 1

La lengua materna de los niños y las niñas es la lengua originaria, y algunos de ellos tienen un manejo incipiente del castellano.

### Escenario 2

Los niños, niñas y adolescentes tienen la lengua originaria como primera lengua, pero manejan también el castellano y se comunican aceptablemente en ambas lenguas. Logran usar las dos lenguas indistintamente o en situaciones diferenciadas.

### Escenario 3

Los niños, niñas y adolescentes hablan castellano como primera lengua, pero comprenden y hablan de manera incipiente la lengua originaria. Sus padres y abuelos todavía se comunican entre ellos en la lengua originaria, pero se dirigen a los niños y niñas en castellano. Ellos están familiarizados con la lengua indígena, y eventualmente la usan, pero tienen una valoración negativa de ella. Sin embargo, el contexto es favorable para el aprendizaje de esta lengua como lengua de herencia, con una metodología de segunda lengua promoviendo el bilingüismo.

### Escenario 4

Los niños, niñas y adolescentes hablan solo castellano, y la lengua originaria ha sido desplazada casi completamente por el castellano. La lengua es hablada solo por los abuelos y en situaciones esporádicas. La funcionalidad de la lengua originaria es casi nula.

### Escenario 5

Los niños, niñas y adolescentes tienen distintos grados de bilingüismo (castellano y lengua originaria) y viven en contextos urbanos o periurbanos. En algunos casos la lengua se sigue usando en los hogares y sigue siendo la lengua de comunicación en espacios familiares; en otros casos la usan solo los adultos. En las instituciones educativas puede haber estudiantes de diferentes pueblos originarios, que hablan diferentes lenguas indígenas y que comparten con estudiantes castellano-hablantes.

El Modelo de Servicio EIB abarca al menos tres formas de atención, porque no existe una sola EIB, y estas son:

1. EIB de fortalecimiento cultural y lingüístico (escenarios 1 y 2)
2. EIB de revitalización cultural y lingüística (escenarios 3 y 4)
3. EIB en ámbitos urbanos (escenarios 5)

### 4) Formación de docentes de Educación Intercultural Bilingüe

En relación con la formación inicial de docentes, y en permanente trabajo con la Dirección de Formación Inicial Docente (DIFOID, ex DESP), se ha logrado relanzar la carrera de Formación de Docentes en Educación Intercultural Bilingüe, y actualmente existen 36 IESP y 11 universidades que tienen la carrera EIB; entre ambos forman a más de 4000 nuevos docentes bilingües que empezarán a implementar un nuevo currículo de formación docente EIB que está a punto de ser aprobado por resolución ministerial.

Se viene implementando también el programa de titulación de docentes de Inicial EIB, con una beca que les permite estudiar y seguir a cargo de escuelas hasta obtener el título profesional. Se ha logrado asimismo brindar una Beca 18 especial para la formación docente EIB, y en este momento hay más de 950 jóvenes que

vienen estudiando gracias a ella en siete IESP y cuatro universidades. Un grupo aproximado de 320 jóvenes becados empezará sus estudios en julio de este año 2016.

En lo que concierne a la formación en servicio de docentes, en el periodo 2012-2014 se llevó a cabo un programa de especialización de 2348 maestros y maestras de instituciones educativas EIB. Igualmente, se ha puesto un especial énfasis en el acompañamiento pedagógico a los docentes como la principal estrategia de formación en servicio, pues es la que más garantiza la mejora de su desempeño y, por tanto, el aprendizaje de los estudiantes. En este 2016 hay 4357 instituciones educativas EIB de Inicial, Primaria y Secundaria, donde laboran más de 10 000 docentes que están recibiendo acompañamiento pedagógico, a cargo de 1207 acompañantes de soporte pedagógico intercultural (ASPI). Este acompañamiento se brinda a las tres formas de atención, pero sobre todo al "fortalecimiento", que son las de los escenarios 1 y 2.

### **5) Normalización de las lenguas y elaboración de materiales educativos**

Hasta 2011, solo 14 lenguas originarias del Perú habían logrado oficializar sus alfabetos; a la fecha, son 32 los pueblos originarios cuyas lenguas ya tienen un alfabeto oficial y un conjunto de normas de escritura. El Minedu ha previsto terminar de oficializar los alfabetos de las 40 lenguas que tienen escuelas EIB en el primer semestre del 2017 (hay 7 lenguas que cuentan con menos de 10 hablantes y que tendrán otro tratamiento con el Ministerio de Cultura).

Este trabajo se desarrolla de manera participativa y buscando el consenso con los hablantes de estas lenguas, con las mismas poblaciones indígenas y sus organizaciones representativas en eventos en los que participan diversos tipos de actores.

Paralelamente, en las lenguas que cuentan con alfabetos oficiales se vienen elaborando de manera planificada materiales de diverso tipo: cuadernos de trabajo, textos de lectura, tarjetas, diccionarios y otros materiales de biblioteca de aula complementarios. Hasta el momento se cuenta con cuadernos de trabajo en veintiún lenguas originarias y en castellano como segunda lengua, y en doce de ellas se tiene el juego completo para todos los grados y áreas de Inicial y Primaria.

### **6) Gestión y participación social en la EIB**

Se han creado tres espacios de participación que garantizan una gestión con sostenibilidad social de la EIB:

a) *Comisión Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (Coneib)*

Creada por Resolución Ministerial 0246-2012-ED, del 5 de julio del 2012, como un órgano de participación y concertación entre el Minedu y las organizaciones indígenas andinas y amazónicas y las organizaciones afroperuanas, con el objetivo de contribuir en la implementación de las políticas de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe.

b) *Mesa Técnica*

Espacio de análisis, discusión y búsqueda de consensos técnicos y políticos sobre la EIB en sus distintas formas de atención, así como sobre la interculturalidad para todos, con distintos actores e instituciones públicas y privadas.

c) *Tinkuy*

Encuentro de estudiantes de pueblos indígenas, afroperuanos y diferentes escuelas de la zona urbana para escuchar sus voces sobre la educación que quieren y para que intercambien sus saberes desde una perspectiva intercultural.

### **7) Educación Intercultural para Todos y Todas (EIT)**

Si bien ésta no es una tarea exclusiva de la Digeibira sino de todo el Minedu, se ha asumido el liderazgo por difundir y garantizar el enfoque intercultural en las distintas políticas, estrategias, materiales y recursos educativos que implementan las diferentes direcciones del Minedu.

Desde 2016 existe un trabajo cada vez más intenso con colegios castellano-hablantes de zonas urbanas y en favor de la población afroperuana, incorporando sus historias y aportes en el currículo nacional y los diversos materiales educativos que se elaboran. Se han publicado Rutas del Aprendizaje y Guías Metodológicas para trabajar interculturalidad para todos, y en particular para desarrollar los temas vinculados a los afroperuanos, dirigidos a escuelas públicas y privadas de zonas urbanas y rurales.

## PRINCIPALES DIFICULTADES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA

- Falta de conocimiento de un importante número de los directores, jefes de oficinas y especialistas de las diferentes instancias del Minedu y de los gobiernos regionales y las DRE y UGEL, de los derechos que asisten a los pueblos indígenas y a los estudiantes que pertenecen a estos pueblos. Constantemente hay que volver a explicar los fundamentos de esta política, enfrentar visiones arcaicas sobre los pueblos y sobre el uso de las lenguas originarias en la escuela, seguir insistiendo en el porqué se debe atender y con tales características. Barreras enormes que ya no deberían existir pero que persisten y obstaculizan el logro de mayores avances y un mejor impacto en las escuelas EIB.
- Esto viene de la mano de la falta de una visión de país y el cómo se ubican los pueblos indígenas en esta visión, qué creemos que ellos deben ser y seguir siendo, y cuánto escuchamos y respetamos su deseo o no de seguir siendo pueblos indígenas y sus propuestas sobre el desarrollo de sus lenguas. Es esta falta de definición lo que hace que parezca que siempre se les está haciendo “un favor” a los pueblos indígenas y a los estudiantes de estos pueblos al atenderlos, y que muchos funcionarios y la ciudadanía en general no tomen conciencia de que se trata de una obligación que el Estado está llamado a garantizar para que estos ciudadanos ejerzan su derecho a una educación pertinente y de calidad.
- Hacer gestión pública en el Perú es tal vez la tarea más difícil. Las cientos de normas y leyes que existen para poner en operación los servicios públicos parecen haber sido hechas más bien para obstaculizar e impedir la ejecución de las políticas y el gasto presupuestal. Las instancias que analizan, aprueban y hacen el seguimiento a la ejecución presupuestal, tanto dentro del Minedu como en el MEF, son excesivamente técnicas y suelen ver solo los números de manera fría y poco cercana a la realidad. Es verdad que tiene que haber mucho cuidado y un manejo responsable de los recursos, pero es urgente una revisión de muchas de las normas que rigen el sector público y que, más que ayudar o cuidar los recursos del Estado, obstaculizan el servicio que debe prestar.
- La EIB requiere de más profesionales de distintas disciplinas y áreas que permitan su implementación

con altos niveles de calidad. En el Minedu se cuenta con un equipo importante, pero hacen falta otros profesionales indígenas y no indígenas comprometidos con esta política para ocupar distintas responsabilidades. En las regiones el tema es mucho más débil, y por ello los niveles de concreción de la política se vuelven más complicados y de menor impacto.

## RETOS PENDIENTES

Seguir avanzando de manera integral en todos los componentes de la política:

- a) Acceso de todos los estudiantes de pueblos originarios a una escuela EIB de calidad en cualquiera de sus formas de atención: de fortalecimiento, de revitalización y en ámbitos urbanos.
- b) Mejora de la propuesta pedagógica para cada forma de atención y de las diversas herramientas pedagógicas. Se debe continuar con la elaboración y mejora de los materiales de diverso tipo en lenguas originarias, y ampliar la producción en soporte digital (*off line* y *on line*).
- c) Se debe continuar fortaleciendo la formación inicial y en servicio de docentes. / Ampliar la formación en los IESP y universidades que tienen la carrera EIB. Al respecto, hay un conjunto de pueblos indígenas amazónicos que no cuentan con maestros y maestras EIB y que tampoco se están formando en ninguno de los IESP, y universidades que tienen la carrera EIB. Éstos requieren de una estrategia especial, en convenio con una o dos instituciones formadoras, y con una modalidad de beca especial. / Ampliar el acompañamiento pedagógico, garantizando sostenibilidad. / Mayores becas de especialización para docentes EIB y otro tipo de incentivos que incluyan a los docentes que trabajan en la revitalización de sus lenguas y en contextos urbanos.
- d) Urge construir e implementar modelos de gestión alternativos en las DRE y UGEL, para la atención de la diversidad desde un enfoque territorial, y de acuerdo con los escenarios socioculturales y lingüísticos de su jurisdicción. / Formar a los especialistas EIB de las DRE y las UGEL. / Fortalecer la Coneib, la Mesa Técnica y el Tinkuy como espacios de participación y sostenibilidad social de la EIT y de la EIB. 